

La evolución de la política pública de restitución de tierras en Colombia que determinó la expedición de la Ley 1448 de 2011*

How the evolution of land restitution public policies in Colombia led to the promulgation of Act 1448 in 2011

Estefanía Arévalo Perdomo **

Diana Carolina Sotomayor Espitia ***

Resumen

Este artículo aborda la evolución de la política pública de restitución de tierras en Colombia hasta la expedición de la Ley 1448 de 2011, para lo cual se realiza un estudio del tránsito normativo,

* Artículo inédito. Artículo de revisión. Producto resultado del proyecto de investigación denominado "Estudio de la restitución de tierras consagrada en la Ley 1448 de 2011, a la luz de la teoría neoconstitucionalista", desarrollado por las autoras para optar al título de magister en Derecho Administrativo en la Universidad Libre de Colombia.

** Abogada de la Universidad Libre, Especialista en Derecho Público Financiero y Magister en derecho administrativo. Docente de posgrados de la Corporación Universitaria Republicana. Ex asesora Jurídica de la Dirección Jurídica de la Unidad de Restitución de Tierras. Profesional especializada para la representación judicial y extrajudicial del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Correo electrónico: estefaniaarevaloperdomo@gmail.com.

*** Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Derecho Penal y Magister en Derecho Administrativo. Licenciada en Español y Lenguas Extranjeras de la Universidad Pedagógica Nacional. Docente de la Universidad Nacional de Colombia. Ex Directora Territorial de la Unidad de Restitución de Tierras. Asesora en la Procuraduría General de la Nación. Correo electrónico: caritosotomayor@gmail.com.

la injerencia de la Corte Constitucional, así como de las principales características del acápite de restitución de tierras de la Ley. El documento se realizó a través de un análisis doctrinal, mediante el estudio de las normas que se consideran más relevantes, para comprender la restitución de tierras en Colombia, así como de la jurisprudencia constitucional que se ha desarrollado en torno a los aspectos que se consideran más relevantes.

Palabras clave

Justicia transicional, política pública, restitución de tierras.

Abstract

This article shows the evolution of the public policy of lands restitution in Colombia until the issuance of Law 1448 of 2011, for that, it carries out a study of the its normative transition, the interference of the Constitutional Court, and the main characteristics of the land restitution section in the Law. The document was carry out through a doctrinal-theoretical analysis, through the study of the norms, considered most relevant, to understand the land restitution in Colombia, as well as the constitutional jurisprudence that has developed around the aspects that are considered most relevant.

Key words

Transitional justice, public policies, lands restitution.

Introducción

El desplazamiento forzado en Colombia ha generado una gran afectación en todos los niveles de la sociedad; su impacto ha sido tal, que produjo el desarraigo de muchas familias y la creación de necesidades especiales de vivienda, trabajo, educación, entre otras, respecto de las cuales se ha requerido atención por parte del Estado

y de otros actores sociales. En ese escenario, el Estado interactuó a través de diferentes actores de las distintas ramas del poder público, en aras de implementar medidas que hicieran frente al fenómeno del desplazamiento. Es así que las necesidades de la población desplazada también están relacionadas con la tierra que ha debido abandonar o que les ha sido despojada, lo cual acarreó el desarrollo de una política pública en torno a los inmuebles, que, de una u otra forma, busca devolver las cosas a su estado anterior.

La generación de una política pública específica, es decir, de restitución de tierras y no solo general en torno a las diferentes necesidades de las víctimas, ha sido el resultado de la injerencia de la Corte Constitucional a través de sus variados pronunciamientos (T-025 de 2004, Auto 008 de 2009, entre otros), ya que ordenó al Estado adoptar medidas de reparación de las víctimas, así como de restitución de sus bienes, lo que llevó a la creación de una Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada¹ que atendiera el tema.

La restitución de tierras se estableció en la Ley 1448 de 2011 y en sus decretos reglamentarios como una política pública de aplicación jurídica y de importante relevancia para la construcción de la paz en el país, por cuanto mediante el desarrollo de un procedimiento de dos etapas, una administrativa y otra judicial, busca dar solución a uno de los más grandes problemas de la historia colombiana, este es la pérdida de los bienes inmuebles de las personas que han sufrido desplazamiento forzado. No obstante, su presencia en el ámbito jurídico requiere de un estudio temporal, que permita comprender la política. Bajo ese marco, esta investigación se sitúa en un estudio teórico de las normas y de la jurisprudencia constitucio-

1 Comisión creada en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 para el seguimiento de la política de desplazamiento forzado, compuesta por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Decanatura de Derecho de la Universidad de los Andes e importantes personalidades de la vida nacional. (Codhes, s.f.)

nal que se ha desarrollado en torno a los aspectos que se consideran más relevantes, con el objetivo de responder a la pregunta: ¿cómo se adelantó la construcción de la política pública de restitución de tierras establecida en la Ley 1448 de 2011 y cuáles son sus principales características?

Para abordar lo antedicho, el texto se divide en dos partes: en la primera, se efectúa un análisis de los antecedentes de la Ley 1448 de 2011, las normas y los pronunciamientos jurisprudenciales surtidos antes de que la política pública en torno al tema se consolidara; en la segunda, se aborda la Ley 1448 de 2011, específicamente el acápite de restitución de tierras, destacando las características que –en el criterio de las autoras– son las más importantes para comprender el tema y los principales pronunciamientos constitucionales frente a la misma.

1. Antecedentes de la Ley 1448 de 2011

En el presente acápite se presentan los fundamentos que permitieron el desarrollo de la política pública de restitución de tierras en Colombia hasta la expedición de la Ley 1448 de 2011, para lo cual se exponen las bases normativas y se aborda la intervención de la Corte Constitucional.

Durante años, desde la época de la violencia en que se desarrolló una lucha bipartidista (Arenas, 1972) y luego con la creación y desarrollo de grupos guerrilleros y paramilitares, el país ha estado inmerso en una situación de conflicto en la que el Estado ha luchado contra las acciones de grupos armados ilegales. Y si bien, son diferentes y múltiples las causas que han generado el conflicto en el país, uno de los principales factores ha sido el deseo por apropiarse de la tierra, ya que a partir de su tenencia se facilita su ordenación, así como el acceso y desarrollo a diferentes procesos económicos de

carácter ilegal o legal sobre los que muchas personas tienen interés (Posada, 2011).

La apropiación de la tierra por parte de grupos armados ilegales y las disputas por retomar su control han causado «el desplazamiento forzoso, el abandono de tierras y propiedades (...) en lo que puede denominarse como un auténtico “proceso de desterritorialización”» (Andrade, 2006 citado en Gómez-Isa, 2010).

A lo anterior debe agregarse la informalidad² en la tenencia de la tierra, que se presenta especialmente en las zonas rurales del país, como un aspecto que ha facilitado la apropiación de terceros y ha imposibilitado, a quienes en realidad serían titulares de los derechos, la reclamación de los predios ante el Estado al carecer de títulos idóneos que les permitan demostrar sus vínculos con la tierra. Autores como Reyes y Bejarano, citados por Ramírez (2011), manifiestan que la lucha por la tierra ha sido una de las causas del desplazamiento, en atención a que los intereses económicos de los actores armados conllevaron, en diferentes oportunidades, a la apropiación mediante el uso de la violencia de predios; situación que privó a los desplazados de uno de sus principales medios de subsistencia³.

En atención a ese fenómeno, surgió para el país la obligación de desarrollar políticas públicas que permitieran atender a la población desplazada y combatir las causas que generaron el abandono o despojo de las tierras, para detener los efectos de la situación y lograr una verdadera reparación. Como parte del conjunto de políticas públicas que se han adoptado para atender a la población víctima de

2 La Agencia Nacional de Tierras (ANT) ha indicado que la tenencia de la tierra en Colombia es informal, «lo que significa que aproximadamente 1.7 millones de predios rurales son tenidos bajo modalidades precarias: posesiones de predios ajenos, herencias no repartidas legalmente, ocupación de baldíos, escrituras o títulos no registrados, entre otros» (Agencia Nacional de Tierras, 2018).

3 No se puede desconocer que la tierra no es el principal medio de subsistencia, así lo explica Garay: «El abandono o el desplazamiento de tierras y animales fueron masivos (...) la renuncia a sus animales tuvo unas proporciones aún más graves que la pérdida de tierras causada por el desplazamiento» (2009, p. 46-47).

desplazamiento forzado, se encuentran las relacionadas específicamente con el derecho sobre la tierra (objeto de este estudio), enmarcadas en los estándares internacionales que han regulado la materia.

A continuación, se realizará un breve recuento de diferentes instrumentos que contribuyeron al desarrollo de la política pública de restitución de tierras y a su positivización a través de la Ley 1448 de 2011.

1.1 Bloque de constitucionalidad en materia de reparación de víctimas y restitución

La restitución de tierras a favor de las personas víctimas de desplazamiento forzado tiene un sustento normativo internacional, que se erige desde los derechos humanos y se desarrolla en principios. Así lo explica la Corte Constitucional:

Adicionalmente, a la hora de afrontar tales violaciones, resultan aplicables los principios Rectores de los Desplazamientos Internos (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, principios que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución. (Corte Constitucional, 2013)

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, también conocidos como principios Deng, destacan derechos, deberes y obligaciones de los Estados y de la comunidad internacional sobre la protección de las personas, su integridad y sus bienes frente al fenómeno del desplazamiento. Los principios 21 y 28, específicamente, están relacionados con el deber de protección sobre la propiedad, aún más si se encuentra afectada por el desplazamiento⁴, así como con la obligación que tienen las autoridades de otorgar los

4 Principio 21 1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones. 2. Se protegerá la propiedad y las posesiones de los desplazados internos en toda circunstancia (...) (Principios rectores de los desplazamientos internos aprobados, 1998).

medios para que las personas regresen a sus tierras, o bien para que logren ubicarse en forma permanente en otros lugares⁵.

Los principios internacionales sobre impunidad y reparaciones, denominados Principios Joinet, establecen la restitución como un componente principal de la reparación a las víctimas. En el título IX numeral 19 se consagra la restitución como medida preferente, comprendiendo, según corresponda, «el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes» (Gallón y Reed, 2007).

Finalmente, frente a este punto, el cuerpo normativo internacional más específico en materia de restitución se encuentra en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio, también llamados Principios Pinheiro. El objetivo de estos principios es el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio de los refugiados y de las personas desplazadas (Pinheiro, 2005). En el marco de esta normativa queda también clara la preferencia de la restitución sobre las medidas de indemnización (Gómez, 2014).

1.2 Antecedentes normativos en materia de atención y reparación de víctimas

Entre las normas relacionadas con el reconocimiento de la existencia de grupos armados ilegales y el desplazamiento forzado se encuentra la Ley 104 de 1993, la cual se erigió como el primer marco jurídico para la atención a las víctimas.

- 5 Principio 28 1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte. (Principios rectores de los desplazamientos internos aprobados, 1998)

Esta ley definió la calidad de víctima, en el artículo 18, en los siguientes términos: “aquellas personas que sufren perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos, ataques guerrilleros y combates que afecten en forma indiscriminada a la población y masacres realizadas en forma discriminada por motivos ideológicos o políticos contra un grupo de población civil en el marco del conflicto armado interno”. (Cano y Caro, 2011, p. 457).

Posteriormente, se expidió la Ley 418 de 1997, la cual derogó la Ley 104 de 1993 y estableció una nueva definición de víctima: aquella persona que sufrió perjuicios por causa del conflicto armado (Cano y Caro, 2011). Actualmente, algunas medidas continúan en vigencia debido a diferentes prorrogas que se han efectuado sobre varios artículos de este cuerpo normativo. Por otro lado, esta Ley fue el marco normativo de la Ley 975 de 2005 en lo que concierne a atención de las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3391 de 2006.

Las anteriores normas efectuaron un reconocimiento de la calidad de víctima y establecieron medidas de atención, sin embargo, sobre la reparación no se había hecho lo propio, lo cual ocurrió con la Ley de Justicia y Paz, Ley 975 de 2005, la cual, en el marco de una justicia transicional y de los derechos a la verdad, justicia y reparación, estableció medidas de reparación para las víctimas, entre las cuales se encuentra la restitución de tierras y bienes (Sanchez, Chaparro, Bolívar y Revelo, 2016).

La restitución de tierras tiene dos vías de conformidad con la mencionada Ley, la primera, de forma directa en el marco de los procesos judiciales y a través de las declaraciones de los postulados, con la participación de los Fiscales de Justicia y Paz (Forjando Futuros, 2010); la segunda, mediante el Plan de Restitución de Bienes (PRB), realizado por las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

(CNRR). Frente a este punto, Uprimny y Sánchez (2010) destacan lo siguiente:

Así, a través del uso de instrumentos propios de la justicia transicional, el PRB se propone alcanzar la restitución de bienes inmuebles urbanos, tierras y territorios, mediante: i) la restitución material y jurídica de los derechos de los propietarios, poseedores, ocupantes y tenedores de bienes; ii) el retorno o la reubicación voluntaria en condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad; y iii) el restablecimiento social y económico de las víctimas en sus lugares de retorno o reubicación. (p. 313)

Sobre la Ley de Justicia y Paz y su implementación, no solo en torno a la restitución, sino en sus aspectos más generales, fueron variadas las críticas que se surtieron ante los escasos resultados que lograron apreciarse, por ejemplo, en lo que se refiere a la implementación de la Ley 975 y al rol de la Comisión, Gómez-Isa F. (2010) ha precisado:

(...) han pasado ya cinco años desde la aprobación de la ley y dicha recuperación territorial sigue siendo más un deseo que una realidad (...) Aquí hay que reconocer que la CNRR se está encontrando con unas enormes dificultades, lo que explica que las comisiones regionales para la restitución de bienes todavía no estén funcionando a pleno rendimiento. (p. 39-40)

De igual forma, Rodríguez y Abella (2015) aportan:

La mayoría de los habitantes requeridos consideran que los objetivos de este proceso no fueron cumplidos, y que la situación general del país no ha sufrido mejoras significativas, al tiempo que creen que siguen insatisfechas las garantías de verdad, justicia y reparación que fueron la bandera del proceso de Justicia y Paz. (p. 232)

Por su parte, Valencia y Mejía (2010) indican:

(...) para otros, no ha representado más que promesas incumplidas, pues no se ha reparado de manera satisfactoria a las víctimas, no se han adelantado procesos considerables de restitución de tierras, y sólo hasta el pasado 29 de junio, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en ejercicio de sus funciones como juez de conocimiento, profirió la primera sentencia condenatoria en contra de dos ex integrantes de las AUC, postulados a los trámites y beneficios de la Ley 975. (p. 60)

Como puede verse, la puesta en marcha de la Ley de Justicia y Paz, en lo que se refiere a la restitución de tierras, no tuvo el impacto positivo que se esperaba, lo que obedece a las carencias institucionales; a la facilidad que tienen los grupos ilegales de esconder los bienes apropiados; a la extensión en el tiempo de los procesos penales y de las audiencias que dificultaron la identificación de los inmuebles, y a la existencia de normatividad paralela que no fue integrada, como la relacionada con la extinción del dominio, entre otros muchos factores conexos. Los resultados en materia de cifras han sido desalentadores, considerando que, de las 439 517 hectáreas de tierras con solicitud de restitución, apenas se han entregado por parte de los desmovilizados 612. (Contraloría General de la República, 2017)

1.3 Antecedentes normativos en materia de protección de tierras

Mediante la Ley 387 de 1997 se creó el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) como un instrumento para la atención a las víctimas, toda vez que permitía su organización y categorización (Soledad y Jiménez, 2010). Este Registro fue reglamentado mediante el Decreto 2569 del 2000, lo que, en términos de la hoy Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), fue un gran avance en materia de víctimas y desplazamiento:

(...) el primer momento de cambio institucional respecto al desplazamiento forzado, ya que con él se reglamenta la creación del Registro Único de Población Desplazada –RUPD– a cargo de la Red de Solidaridad Social –RSS–, entidad que asume el liderazgo de la atención a la población desplazada y recoge los registros construidos por el Ministerio del Interior entre los años 1995 y 1999. (Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013, p. 7)

El artículo 19 de la Ley 387 de 1997 también ordenó la creación del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUP-TA). La Ley otorgó la administración de este registro al INCORA,

luego INCODER. Este instrumento a través de otras normas y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional se diversificó para atender diferentes necesidades y aplicar el enfoque diferencial respecto de las víctimas. Álvarez y Aldana (2017) explican el funcionamiento de este registro:

El Rupta funciona como un inventario de predios abandonados por razones del conflicto en un territorio. La inscripción se solicita por las personas o comunidades afectadas. El Estado, a través de las entidades competentes, valora la situación y toma las medidas para proteger los derechos a la propiedad, posesión u ocupación de quien se desplazó y evitar así que otras personas se aprovechen, se apropien o comercien con estos predios. (p. 5)

El RUPTA contemplaba varias rutas, cada una atendiendo a una necesidad distinta, con un trámite y manejo diferente; sin embargo, su finalidad era la materialización de la protección de las tierras de las víctimas:

En la **ruta individual**, la solicitud se hace ante el Ministerio Público o bien los catastros descentralizados individualizan física y jurídicamente el predio a proteger. El diseño metodológico siempre se pensó para la identificación real y material de los predios, aspecto que ninguna otra institución estaba lista para desarrollar; sin embargo, las limitaciones a este punto eran, ayer como hoy, los problemas de acceso y de seguridad. La **ruta colectiva** opera cuando existe riesgo de desplazamiento, y está a cargo de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada (CTAIPD) mediante una caracterización de la calidad legal de los predios y el tiempo de ocupación de los mismos. La **ruta étnica** salvaguarda los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades negras vulneradas, o en riesgo de serlo, a causa de la violencia o de mega-proyectos económicos. En esta vía, la comunidad es la encargada de pronunciarse y el Estado el de proteger la propiedad colectiva. (Estrada y Rodríguez. p. 91)

En aras de propugnar esta protección, en el contexto de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –ACCIÓN SOCIAL–, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, puso en marcha el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada por la

Violencia (PPTP), que funcionó entre el 2003 y el 2012, cuyo objetivo era intervenir ante las instituciones para lograr la protección de las tierras y territorios afectados por la violencia o el desplazamiento, así como para obtener la formalización y restitución de los derechos sobre los territorios a través de las herramientas existentes, tales como la adjudicación y la declaración de pertenencia.

El RUPTA y el PPTP fueron entonces un antecedente y una base importante para la restitución de tierras. Tal fue así que mediante el Decreto 2365 de 2015, que luego se integró en el Decreto compilatorio 2051 de 2016, se entregó a la Unidad de Restitución de Tierras la responsabilidad de administrar el RUPTA rural; para ello, según órdenes de la Corte Constitucional, en el Auto 373 de 2016 se debía propugnar por la integración de ese registro con el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

1.4 Antecedentes jurisprudenciales principales en materia de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado

La jurisprudencia ha cumplido un papel importante en la política de atención a víctimas del conflicto, específicamente de las víctimas de desplazamiento. El pronunciamiento más determinante al respecto ha sido la Sentencia T-025 de 2004, en la cual la Corte determinó la ausencia de un reconocimiento de los derechos de las víctimas y de una política pública de atención para estas. La Corte estableció que los desplazados se encontraban en una constante y permanente vulneración de derechos fundamentales, lo cual, se debía a dos causas: la primera, que atendía a sus condiciones de vulnerabilidad, debido a los problemas económicos, alimentarios y de vivienda de estas personas, y, la segunda, que correspondía a la falta de atención por parte de las autoridades competentes (Abrisketa, 2012).

Los argumentos anteriores fueron el sustento para que la Corte Constitucional declarara el Estado de Cosas Inconstitucional, y pro-

cediera a dar órdenes para la superación de este a través de diferentes autos de seguimiento. Asimismo, la Corte consideró necesario incrementar la protección a la población desplazada, por lo cual en 2007 emitió la sentencia T-821, y por primera vez reconoció la restitución de bienes como un derecho fundamental. En dicha oportunidad dio un alcance a la acción de restitución más allá de la relación de la víctima con su tierra, hacía la necesidad de regresarla a la situación en la que se encontraba antes del desplazamiento. Al respecto, el Alto Tribunal precisó:

Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (...) tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia (...) 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. (Corte Constitucional, T-821, 2007)

A pesar de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004, el gobierno no estableció verdaderas medidas de política pública para la atención y reparación de las víctimas de desplazamiento. Teniendo en cuenta lo anterior, en el año 2009, la Corte procedió a emitir varios autos de seguimiento⁶. El más relevante fue el Auto 008 de 2009, mediante el cual se reiteró la subsistencia del Estado de Cosas Inconstitucional respecto a las víctimas de desplazamiento en el país, por lo que ordenó a diferentes entidades generar un espacio de participación con diferentes organizaciones, junto con la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, para que se reformulara la política de tierras y se entregara una propuesta que contuviera pautas claras sobre la política pública a implementar para atender la situación.

6 También se emitieron los autos de seguimiento 004, 005 y 006 que reafirmaron el Estado de Cosas Inconstitucional respecto del desplazamiento de los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los discapacitados. En dichos documentos, la Corte determinó la necesidad de afrontar esta problemática desde un enfoque diferencial.

Al respecto, Uprimny-Yepes y Sánchez (2010) manifiestan:

Tras su evaluación, la Corte encontró que la política de tierras debía reformularse y, en consecuencia, ordenó que: (a) se estableciera un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; (b) se identificaran las reformas institucionales y normativas necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; (c) se diseñara y pusiera en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.). (p. 339)

En cumplimiento de las órdenes emitidas por el Alto Tribunal, por parte del Gobierno se creó una «Mesa Interinstitucional de Tierras»⁷, lo cual reflejó la necesidad de articular las entidades que conforman el Estado para atender a la población víctima de la violencia. Asimismo, la Comisión Nacional para la Reconciliación y Reparación, varios años después de su creación, presentó la versión final del Programa de Restitución de Bienes.

A partir de las órdenes contenidas en el Auto 008 de 2009, emitido por la Corte Constitucional, el Gobierno se vio obligado a generar una política integradora y consistente que permitiera orientar la acción estatal hacia la recuperación de los territorios para que las víctimas pudieran gozar efectivamente de ellos, aún más al tener presente que, en el marco de la Ley 975 de 2005, no fue posible llevar a cabo una política efectiva de restitución.

Como resultado de las diversas discusiones sobre el tema y atendiendo las órdenes del Alto Tribunal de lo constitucional, el Go-

7 La Mesa Interinstitucional de Tierras (MIT) está compuesta por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Interior y de Justicia, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Participan como invitados a la mesa, además, miembros del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Superintendencia de Notariado y Registro, y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Uprimny y Sanchez, 2010).

bierno de Álvaro Uribe presentó un primer Proyecto de Ley de Víctimas⁸, en el cual se proponía la restitución como un mecanismo de reparación. Para ello se formulaba un acápite normativo que establecía el derecho a la restitución para las víctimas que fueron despojadas u obligadas a abandonar sus tierras, debido a graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Estas normas proponían brevemente un procedimiento con presunciones a favor de las víctimas; pero estipulaban el derecho de terceros a intervenir en el proceso para proteger su derecho, entonces, si probaban su buena fe simple, podrían tener derecho a obtener compensación y, dependiendo el caso, preservar su tierra (Saffon, 2010).

Ese Proyecto de Ley no fue aprobado por el Congreso; empero, la iniciativa fue rescatada por el gobierno de Juan Manuel Santos, que en 2010 presentó al Congreso el Proyecto de Ley 107 de 2010, mediante el cual se proponían nuevamente medidas para la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado. Este proyecto fue aprobado y se convirtió en la Ley 1448 de 2011, también denominada Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

2. Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011)

La Ley 1448 de 2011, tiene como objeto:

(...) establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º (...) que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición⁹.

Dentro de las medidas que aborda la Ley precitada, se encuentran las relacionadas con «ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas»¹⁰, entre otras.

8 Proyecto de Ley 044 de 2008 Cámara y 157 de 2007 Senado.

9 Artículo 1º Ley 1448 de 2011.

10 Artículo 2º, ibíd.

Sobre la Ley en comento, Cortés (2013) señaló: «(...) esta ley enuncia como objetivo principal el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado colombiano (...) no sólo se reconoce oficialmente la existencia del conflicto, y de sus víctimas, sino que se pretende hacer realidad su reparación integral».

Los comentarios sobre esta Ley han sido variados, uno de ellos es el de Pineda O.P. (2012), quien precisó:

(...) la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, LVRT constituye una apuesta (...) por “establecer medidas en todos y cada uno de los componentes de la reparación (restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición)”. Su principal bondad es la creación de un sistema judicial y administrativo para que las víctimas reclamen las tierras que les fueron usurpadas “de manera expedita y con algunas ventajas derivadas de la flexibilización de cargas probatorias y la creación de presunciones de despojo”. (Uprimny R. y Sánchez C., 2011)

El cuerpo normativo del texto legal está dividido en dos grandes grupos, el primero, relacionado con los lineamientos y principios generales, las medidas asistenciales y de atención a las víctimas del conflicto armado interno, sus derechos y las instituciones que deben garantizarlos, y el segundo, que contempla específicamente las disposiciones sobre la acción de restitución de tierras.

Unos de los aspectos más relevantes a destacar sobre la Ley son las temporalidades que establece, por un lado, el artículo 3° al fijar un lapso para que una víctima pueda ser reconocida como tal, esto es, debe haber sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario que, a su vez, se hayan generado con ocasión del conflicto interno armado; por otro lado, la segunda temporalidad está relacionada directamente con el derecho a la restitución de tierras, al que solo se puede acceder si se acredita que las vulneraciones estén comprendidas entre el 1 de

enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley (Ambas temporalidades fueron declaradas exequibles con sentencia C-250 de 2012).

Por otra parte, debe destacarse que la Ley 1448 de 2011 consagró una política pública específica para la restitución de «tierras» y no de «bienes en general» como sucedió con la Ley de Justicia y Paz; por tanto, es claro que las instituciones creadas con este fin deben estar enfocadas en la **recuperación de los territorios**, además de la recuperación de las posesiones que pudieran tener las víctimas al momento de su desplazamiento y despojo, cuyas pérdidas pueden ser reparadas con las diferentes medidas que contempla la Ley en su parte general.

Ahora bien, diferentes autores han considerado que la restitución de tierras debería comprender no solo los bienes inmuebles, sino también los muebles, por ejemplo, Garay (citado en Semana, 2010) señaló que es necesario que el concepto de reparación en Colombia «incluya la restitución de bienes materiales e inmateriales, no solo las tierras, sino los animales, infraestructura y otros bienes que son fundamentales para producir ingresos». A su turno, Gaviria y Yimi (2016) indicaron que «la reparación integral no se cumple con la sola entrega material o jurídica de un predio o reubicación; sino con la verificación de un conjunto de garantías que comprenden mucho más que la devolución o cesión de un terreno» (p. 25).

En un escenario de análisis crítico de la política de restitución de tierras en el país –que no es el de este artículo–, podría ser pertinente la profundización y análisis de las posturas planteadas por los autores precitados; sin embargo, la Honorable Corte Constitucional, al pronunciarse sobre el tema, limitó las posibilidades de debate sobre si la restitución de tierras debía extenderse a la de los bienes muebles, pues consideró que las medidas compensatorias deben contemplar «no solo los bienes muebles que no se pudieron restituir, sino también todos los demás bienes para efectos de indemnización

como compensación por los daños ocasionados» (Corte Constitucional C-795, 2014).

Desde ese punto, es válido afirmar que la restitución de los bienes muebles sí se encuentra contemplada en la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, es decir, la existencia de un acápite especial relacionado con la restitución de bienes inmuebles no excluye las medidas compensatorias respecto a la pérdida de bienes muebles. Incluso, se presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el Alto Tribunal por una omisión legislativa que, en opinión de los demandantes, excluía la restitución de bienes muebles en la Ley 1448 de 2011. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional señaló:

De esta manera, para la Sala no se configura la omisión legislativa relativa alegada por la demanda, por cuanto (...) (c) no existe el déficit de protección constitucional alegado frente a la reparación de los bienes muebles, puesto que no fue la voluntad del Legislador dejar por fuera de la reparación integral a los bienes muebles, sino que éstos deben ser reparados por otros mecanismos diferentes a la restitución, como a través de medidas compensatorias o indemnizatorias. (Corte Constitucional, C-715, 2012)

Así las cosas, se evidencia que también es posible solicitar la indemnización o compensación por la pérdida de bienes muebles, solo que estas medidas no tendrán el trámite especial fijado para la restitución de tierras, lo cual, en palabras de la Corte Constitucional, no desdibuja ni desconoce la reparación integral.

2.1 Trámite adelantado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

En consideración de las autoras, dentro de los muchos puntos a resaltar de la Ley 1448 de 2011 hay tres aspectos que, al ser abordados, permiten comprender la dinámica de la puesta en marcha de la política pública; la primera está relacionada con la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –Unidad de Restitución de Tierras– como entidad

principal para implementar la política; la segunda es la creación de una jurisdicción especial de jueces y magistrados especializados en la materia, y la tercera recoge las dos anteriores y puede definirse como la integración de diferentes entidades para viabilizar la política pública, evitando incurrir en los errores de normas anteriores.

2.1.1 Creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

El artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 creó la Unidad de Restitución de Tierras, por el término de diez (10) años, con el objetivo de «Servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados» (Ley 1448, 2011, art. 168). Esta tiene como función adelantar una etapa administrativa en la que se evalúa si las solicitudes presentadas o los casos estudiados «de oficio»¹¹ cumplen los requisitos establecidos por la Ley para ser incluidos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente¹², lo cual se determina mediante la expedición de un acto administrativo (decisión de fondo) que permitirá acceder a la vía judicial si se ordena incluir el predio en el Registro, o que impedirá ese acceso si niega la inscripción. La inscripción en el Registro es un requisito de procedibilidad necesario para llevar el caso ante los jueces de restitución de tierras, que son quienes finalmente determinan si procede el derecho a la restitución de tierras y otorgan los beneficios que contempla la ley.

11 Con las palabras «de oficio» se hace alusión a procedimientos que la entidad ha iniciado por voluntad propia, sin que medie una solicitud específica de la víctima o de una persona natural o jurídica.

12 El Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas es una base de datos administrada por la Unidad de Restitución de Tierras. Según el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 en el Registro «(...) se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio (...) La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado».

De esta forma, es claro que la Unidad no tiene dentro de sus funciones el otorgamiento del derecho a la restitución o a la formalización de los predios, porque esa decisión corresponde a los funcionarios judiciales especializados en la materia. Entonces, la restitución de tierras en Colombia tiene dos fases, una administrativa, a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, y otra judicial, donde se define si hay derecho a la restitución o formalización. Así las cosas, puede ocurrir que la Unidad de Restitución de Tierras incluya un predio en el Registro porque considere que se cumplen los requisitos legales para esa actuación y que, por el contrario, el juez competente considere que no procede el derecho a la restitución. Como se observa, la decisión de la Unidad no es un imperativo ni determina la decisión judicial, por cuanto son dos etapas concatenadas, pero autónomas respecto a la toma de las decisiones.

Ahora bien, en lo que se relaciona con el trámite administrativo que desarrolla la Unidad, pueden resaltarse algunos aspectos esenciales, como son: el procedimiento se desarrolla a petición de parte o de oficio y concluye con una decisión de «no inscripción» o de «inscripción» en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas, para lo cual deben quedar relacionadas en los casos de «inclusión» (Ley 1148, 2011, art. 76) las personas despojadas o que abandonaron el predio y su núcleo familiar, la identificación del inmueble preferiblemente mediante georreferenciación, la relación jurídica con la tierra y el periodo durante el cual se ejerció influencia armada en el terreno.

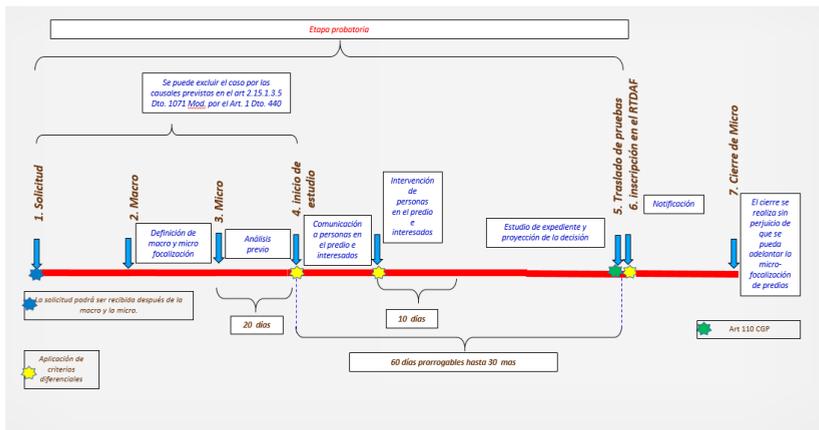
Para que sea posible el estudio de los casos, es necesario que exista viabilidad para ingresar a las zonas, de ahí que la Ley indique que su implementación es gradual y progresiva, atendiendo la situación de seguridad, densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno, las cuales son valoradas para determinar las macro y micro focalizaciones. A la luz del artículo 2.15.1.2.4 del

Decreto 1075 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 440 de 2016, la macro focalización se define conjuntamente por el «Ministro de Defensa Nacional y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o sus delegados», acompañados por el Director de la Unidad de Restitución de Tierras, y teniendo como base el concepto de seguridad suministrado por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), mientras que la micro focalización es determinada por la Unidad de Restitución de Tierras, previa convocatoria al Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras¹³.

De otro lado, es posible que la Unidad de Restitución de Tierras decida «**no iniciar** el estudio formal», aun cuando no se hayan surtido las etapas de macro y micro focalización, circunstancia que puede darse según lo consagrado en el artículo 1° del Decreto 440 de 2016 al presentarse alguna de las circunstancias allí planteadas. Es decir, la Unidad puede determinar en forma anticipada, y con independencia del estudio de seguridad del área, que no va a estudiar la solicitud presentada por el interesado o los casos en zonas determinadas, porque considera que los hechos no tienen relación con el conflicto armado interno, porque los bienes estén ubicados dentro de áreas de Parques Naturales Regionales, entre otras causas que establece la Ley. De cualquier forma, siempre se emitirá un pronunciamiento formal (acto administrativo) en el que se indiquen las razones de la decisión.

13 La macro focalización, como su nombre lo indica, define zonas de terreno amplias, habilitadas para empezar a implementar el Registro de Tierras y la política pública relacionada con la materia; por su parte, en la micro focalización se establecen las zonas más pequeñas en las que iniciará el estudio de casos en concreto.

A continuación, se relaciona un gráfico de la etapa administrativa que adelanta la Unidad de Restitución de Tierras¹⁴, elaborado por esa entidad, que permite visualizar el procedimiento.



Para que el trámite administrativo pueda adelantarse, de conformidad con el artículo 2.15.1.4.1. del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 440 de 2016, se requiere que las demás instituciones brinden a la Unidad la información que solicite, así como el acceso a las bases de datos del sistema de atención a las víctimas, en tiempos breves y sin formalidades, salvo las relacionadas con la protección de la información, de tal forma que el desarrollo del trámite conlleva una imprescindible colaboración armónica entre los entes que integran el Estado.

Ante la Unidad, los terceros con interés sobre el predio o quienes lo habiten podrán aportar documentos o información para acreditar su condición de buena fe. Pese a ello, no intervienen como parte dentro del procedimiento, pues su oportunidad para ejercer el

14 El gráfico fue elaborado y pertenece a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, junto con todos los derechos sobre el mismo. El diseño fue obtenido como respuesta a una petición elevada por las autoras. (sic).

contradictorio se surte en la etapa judicial. Este condicionamiento legal también fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-715 de 2012.

Transcurrida la etapa probatoria, la entidad debe adoptar decisión de fondo, para lo cual debe determinar si incluye el predio en el Registro o no. Esta decisión es susceptible del recurso de reposición. La determinación de negar la solicitud de inscripción debe estar basada en las causales establecidas en el artículo 2.15.1.4.5 de Decreto 1071 de 2015 modificado por el artículo 1° del Decreto 440 de 2016.

Finalizada la etapa administrativa con un auto que niega la inscripción en el Registro y el recurso de reposición que confirma la decisión, si es que este último se presentó, no existe la posibilidad para acudir a la etapa judicial, solo resta la vía jurisdiccional para controvertir la legalidad del acto administrativo ante la jurisdicción contencioso administrativa, según lo establece el artículo 2.15.1.6.7 del Decreto 1071 de 2015.

Sobre este aspecto, que básicamente constituye el requisito de procedibilidad, es decir, que se requiere decisión de inclusión en el Registro por parte de la Unidad para poder acudir a la vía judicial, y que si no se obtiene no es posible demandar ante los jueces especializados, podrían presentarse diferentes argumentos relacionados con que el requisito constituye una negación de acceso a la justicia para aquellos que no son incluidos en el Registro por parte de la Unidad. Sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia C-715 de 2012 abordó el tema y declaró la constitucionalidad del precepto.

En la sentencia precitada, los argumentos de los demandantes estaban relacionados con que establecer el requisito de procedibilidad podía vulnerar el derecho de acceso a la justicia y de los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación integral, frente a lo cual la Corte indicó:

(...) ante la negativa de la Unidad Administrativa de incluir en el registro a determinado predio, la víctima cuenta con mecanismos de defensa para controvertir o impugnar dicha decisión y poder acceder al procedimiento establecido por la Ley para la restitución de sus derechos (...) (d) Teniendo en cuenta lo anterior, no encuentra la Corte que la inscripción de tierras exigida como requisito de procedibilidad por el inciso 5 del artículo 76 genere un obstáculo de acceso a la restitución que termine vulnerando el derecho de las víctimas a acceder a la justicia o el debido proceso (...) con ello se pretende racionalizar la actividad de la administración pública con el fin de lograr una efectiva y eficaz restitución de tierras como componente preferente de la reparación integral. (Corte Constitucional, C-715, 2012)

Por otro lado, si la decisión es la inclusión en el Registro, deben emitirse órdenes a diversas entidades, entre ellas, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), para que cancele la anotación inicial y además inscriba la decisión de la Unidad¹⁵. En todos los casos, la inscripción en el Registro de Tierras es un requisito de procedibilidad para acceder a la etapa judicial; es decir, para que una persona pueda acudir ante los jueces especializados a solicitar la restitución de su inmueble, debe contar previamente con la inscripción en el Registro de Tierras, aspecto que fue declarado executable con sentencia C-725 de 2012.

Cumplido el requisito de procedibilidad, la posible víctima podrá interponer la demanda ante los jueces especializados en restitución de tierras, por medio de la Unidad de Restitución de Tierras (servicio gratuito), en forma directa, o por intermedio de apoderado, de forma verbal o escrita. Ante la jurisdicción, las pruebas que aporta la Unidad y que fueron recaudadas durante la etapa administrativa se presumen fidedignas.

Adicionalmente, dentro de las diferentes figuras que consagra la Ley a favor de las víctimas, el artículo 78 establece:

15 Artículo 2.15.1.4.5 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 1° del decreto 440 de 2016.

INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA. Bastará con la prueba sumaria¹⁶ de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que estos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio. (Ley 1448, 2011, art. 78)

Lo anterior implica que, ante el aporte de una prueba sumaria, debe ser el oponente quien tiene la carga de probar que tiene mejor derecho o que lo alegado por la víctima no es cierto.

2.1.2 Trámite adelantado ante los Jueces y Magistrados civiles, especializados en restitución de tierras

La única jurisdicción especial que había sido creada para abordar asuntos relacionados con justicia transicional y derechos de las víctimas de la violencia era la de los Jueces de Justicia y Paz (Ley de Justicia y Paz), cuyos fines son diversos a los que persigue la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras. En el caso de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, para materializar el trámite judicial se creó en la misma Ley una jurisdicción especial que se encargaría exclusivamente de definir los derechos sobre las tierras despojadas o abandonadas en el país.

Los jueces y magistrados especializados en la materia, según su competencia¹⁷, se encargan de pronunciarse de manera definitiva sobre la propiedad, posesión u ocupación del bien, además de decretar

16 En la sentencia C-523 de 2009 sobre la prueba sumaria se indicó:

(...) la prueba sumaria es aquella que aún no ha sido controvertida por aquel a quien puede perjudicar, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la prueba sumaria es plena prueba, lo que quiere decir que debe reunir las mismas condiciones de fondo de cualquier prueba, que sea pertinente o conducente, esto es, que sea la adecuada para demostrar un hecho o un acto jurídico concretos.

17 **ARTÍCULO 79. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN.** Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso.

las medidas si así lo consideran pertinente, a favor de las personas que se hayan opuesto a las pretensiones de quien se autodenomina víctima. La sentencia constituye un título de propiedad suficiente, sin perjuicio del registro que debe surtirse en las ORIP, el cual es ordenado por los funcionarios judiciales en sus providencias, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

El proceso judicial consagrado en la precitada Ley (artículo 75 y siguientes) tiene algunas particularidades que, hasta el momento de la emisión de la Ley, no habían sido conferidas tan ampliamente a ninguna otra jurisdicción. Entre ellas se encuentran: i) el breve término con el que cuentan los jueces para pronunciarse con sentencia definitiva (cuatro meses); ii) las presunciones de derecho y legales, estructuradas por el Legislador teniendo en consideración las situaciones que pudieron rodear los negocios jurídicos efectuados por las víctimas de despojo o que se vieron obligadas a abandonar sus predios; iii) las consecuencias jurídicas derivadas de la aplicación de las presunciones que pueden ser desde la declaratoria de la inexistencia del negocio jurídico, hasta la declaratoria de nulidad de actos administrativo e incluso sentencias proferidas por otros entes del Estado –siempre que se acrediten los supuestos normativos–, lo cual otorga a los falladores una gran responsabilidad, pues sus decisiones no solo definen la situación del inmueble, sino que pueden desvirtuar derechos inicialmente considerados como definitivos; iv) la inversión de

Asimismo, conocerán de las consultas de las sentencias dictadas por los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras.

Los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso.

En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados.

la carga de la prueba, que aplica por regla general, no excepcional, ya que basta prueba sumaria sobre el reconocimiento como desplazado en proceso judicial o sobre el despojo/abandono para que deba aplicarse, el trámite en única instancia, que incluso no tiene grado jurisdiccional de consulta cuando la sentencia favorece los intereses del demandante, la inadmisión de figuras procesales como la demanda de reconvencción, la intervención excluyente o coadyuvante, excepciones previas, conciliación¹⁸, entre otros.

Asimismo, los funcionarios judiciales especializados en restitución de tierras deben pronunciarse en forma definitiva sobre la propiedad, posesión u ocupación del bien baldío, en consecuencia, es preciso que verifiquen si durante el lapso en que la persona no estuvo en el inmueble cumplió los requisitos para la prescripción adquisitiva de dominio o para la titulación de baldíos (en el caso de los poseedores y los ocupantes), lo cual implica que los funcionarios conozcan la legislación civil para determinar lo propio frente a los bienes privados, así como la agraria para evaluar si es viable ordenar la titulación cuando el bien sea un baldío.

De igual forma, los jueces y magistrados deben verificar si los despojados o quienes se vieron obligados a abandonar sus predios fueron víctimas de esa situación como consecuencia directa e indirecta de hechos que impliquen violaciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario.

También existe la posibilidad (artículo 97) de que el funcionario judicial competente, ordene a favor del demandante compensaciones en especie o reubicación, cuando no sea posible la restitución del mismo bien abandonado o despojado, siempre que se cumplan los requisitos que la Ley establece al respecto, por lo que debe entenderse que esta medida es excepcional y no regla general.

18 La exclusión de la conciliación fue declarada exequible por la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-404-16.

Igualmente, la Ley establece una posibilidad procesal que permite a los jueces y magistrados integrar los litigios que se estén tramitando ante otras jurisdicciones o entes administrativos, de tal forma que su sentencia puede resolver en forma definitiva el derecho sobre el bien inmueble, aunque este haya estado pendiente en otros estrados, según lo regula el artículo 95. En consecuencia, la finalidad de la Ley es propiciar fallos integradores, que definan de fondo y en una sola oportunidad los derechos respecto a los inmuebles, superando la desarticulación y pulverización normativa que se había tenido hasta la fecha, otorgándole a los jueces una facultad jurisdiccional ilimitada, en lo atinente a resolver los conflictos sobre las tierras reclamadas en restitución o formalización.

Ese énfasis integrador es de gran importancia pues son varias las entidades y los funcionarios que tienen competencia sobre inmuebles, así, mediante sus decisiones pueden tener injerencia en el derecho dispositivo respecto a los mismos, por ejemplo, notarios, jueces de familia (derecho sucesoral), jueces civiles, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural, entre otras. En consecuencia, es probable que simultáneamente con el procedimiento de restitución de tierras existan otros procesos respecto al terreno, que deben ser integrados en un solo trámite, como lo dispone la norma precitada o como mínimo suspendidos, con el fin de evitar decisiones contradictorias que, a la postre, impidan la ejecución de las sentencias de restitución o generen inconvenientes respecto a los derechos sobre la tierra; entonces, se considera que la unificación que pueden ejercer los funcionarios especializados en la materia podría ser beneficiosa.

2.1.3 Cohesión de la política pública de Restitución de Tierras

La ‘cohesión de la política pública de restitución de tierras’, se encuentra consagrada en el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011,

que regula la competencia posfallo que conservan los funcionarios judiciales que adoptan las decisiones y pueden dictar las medidas necesarias para garantizar el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a los que se les restituyeron o formalizaron los predios, así como su seguridad y la de sus familias.

La competencia y capacidad decisoria de estos funcionarios no tiene los mismos límites que se dan en otras jurisdicciones, dado que sumado a las diversas temáticas que abarcan sus decisiones, también cuentan con la posibilidad de supervisar la ejecución y cumplimiento de sus providencias, conservando la facultad para seguir emitiendo órdenes hasta que se satisfagan los derechos amparados mediante el fallo. En ese sentido, podría decirse que el principio de cosa juzgada para las sentencias de restitución de tierras se flexibiliza, ante la necesidad de materializar el derecho a la restitución.

También se considera relevante lo que la Ley 1448 de 2011 ha denominado «Protección a la Restitución» (Artículo 101), entendida como la imposibilidad de transferir el derecho a obtener la restitución durante los dos años siguientes a la entrega del predio (so pena de ineficacia de pleno derecho), salvo que se trate de actos entre el despojado y el Estado, del respaldo de créditos otorgados al restituido por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera o se cuente con la autorización previa, expresa y motivada del juez o magistrado que decidió el caso.

Por otro lado, un aspecto que la Ley tuvo en consideración fue el derecho de los terceros que ocuparon los predios abandonados o despojados, para lo cual consagró la figura de la «compensación»¹⁹, que es otorgada a favor de los opositores que probaron la buena fe

19 Según la Ley 1448 de 2011, la compensación en especie o con reubicación se otorga a los despojados a quienes debieron abandonar sus predios, cuando la entrega de los inmuebles resulta imposible de conformidad con las causales establecidas en la Ley (art. 97) y en dinero a los opositores que probaron la buena fe exenta de culpa (art. 98).

exenta de culpa²⁰ dentro del proceso (art. 91), es decir, las medidas compensatorias no se entregan a cualquier sujeto que se halle en el terreno, sino a aquel que logre probar la buena fe calificada.

Ahora bien, el otorgamiento de las compensaciones a los terceros de buena fe exenta de culpa ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, uno de ellos es la sentencia C-330 de 2016 en la que se fijaron los parámetros que deben tener en consideración los jueces de restitución de tierras para el otorgamiento o la negación de este beneficio. Cabe aclarar que las compensaciones a las que se hace referencia proceden a favor de los opositores que probaron la buena fe exenta de culpa, sin que su valor pueda ser superior al valor del predio que se acredite en el proceso (artículo 98 Ley 1448 de 2011).

Ese postulado normativo fue demandado ante la Corte Constitucional por considerar los demandantes que se exigía una carga probatoria elevada para aquellos que, siendo o no opositores en el trámite, eran segundos ocupantes²¹ de los predios, lo cual generaba una violación al derecho a la igualdad y un desconocimiento de las

20 En la sentencia C-330 de 2016 la Corte Constitucional plasmó la diferencia entre buena fe simple y buena fe exenta de culpa, así:

Si bien es cierto que en los dos eventos se parte del supuesto de que la persona obró con lealtad, rectitud y honestidad, la buena fe simple se presume de todas las actuaciones o gestiones que los particulares realizan ante el Estado, de ahí que sea éste quien deba desvirtuarla. Por su parte, la buena fe exenta de culpa exige ser probada por quien requiere consolidar jurídicamente una situación determinada. Así, la buena fe exenta de culpa exige dos elementos: de un lado, uno subjetivo, que consiste en obrar con lealtad y, de otro lado, uno objetivo, que exige tener la seguridad en el actuar, la cual solo puede ser resultado de la realización de actuaciones positivas encaminadas a consolidar dicha certeza.

(...) 89. En relación con el tema que ocupa la atención de la Corte, vale decir que la aplicación y la interpretación de la buena fe exenta de culpa a que se refiere la Ley de víctimas y restitución de tierras en los artículos demandados se circunscribe a la acreditación de aquellos actos que el tercero pretenda hacer valer en relación con la tenencia, la posesión, el usufructo, la propiedad o dominio de los predios objeto de restitución. Estos actos pueden ser, entre otros, posesiones de facto, negocios jurídicos de carácter dispositivo o situaciones que tienen origen en órdenes judiciales o actos administrativos. La comprobación de la buena fe exenta de culpa lleva a los terceros a ser merecedores de una compensación, como lo dispone la Ley 1448 de 2011.

21 El concepto de «segundos ocupantes» fue abordado por la Corte Constitucional en la sentencia C-330 de 2016, de la siguiente forma: «(...) segundos ocupantes (personas que habitan en los predios objetos de restitución o derivan de ellos su mínimo vital), que se encuentran en

normas internacionales, específicamente a los Principios Pinheiro. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-330 de 2016, consideró:

119. La expresión ‘exenta de culpa’ contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la Ley de víctimas y restitución de tierras (...) puede traducirse en una carga desproporcionada o inequitativa para una población específica, protegida por el derecho internacional de los derechos humanos, y acerca de la cual el Legislador guardó silencio. Esa población está constituida por los **segundos ocupantes** (personas que habitan en los predios objetos de restitución o derivan de ellos su mínimo vital), que se encuentran en condición de vulnerabilidad y que no tuvieron ninguna relación (ni directa, ni indirecta) con el despojo o el abandono forzado del predio.

(...) Dada la complejidad de los casos de restitución de tierras, en fácticos y normativos, la Sala considera que 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. (Corte Constitucional, C-330, 2016)

Así las cosas, son los funcionarios judiciales especializados en la materia quienes deberán determinar las cargas probatorias que imponen a las partes, siempre apreciando de manera diferencial las circunstancias de cada caso.

Por otro lado, la Ley 1448 de 2011 recogió la competencia inicialmente otorgada a los jueces de Justicia y Paz en lo relacionado con la restitución de los bienes que entregaban los postulados, en ese orden de ideas, el único mecanismo previsto por la normatividad vigente, en el marco del principio de justicia transicional, a efectos de restituir tierras despojadas y abandonadas forzosamente es el proceso de restitución de tierras previsto en la Ley 1448 de 2011,

condición de vulnerabilidad y que no tuvieron ninguna relación (ni directa, ni indirecta) con el despojo o el abandono forzado del predio».

como regla general establecida en el artículo 30 de la ley 1592 de 2012. Conforme a lo que ordena el citado artículo 38 de la misma normativa, únicamente los casos que cuentan con medida cautelar a la entrada en vigencia de la Ley 1592, con ocasión de una solicitud u ofrecimiento dirigidos exclusivamente a restitución, seguirán siendo adelantados por la autoridad judicial competente en el marco de la Ley 975 de 2005.

Con la competencia restitutiva en cabeza del juez especializado en la materia, creado con la Ley 1448 de 2011, se esperaría que no se emitieran decisiones similares sobre los mismos predios, lo cual puede contribuir a una mayor homogenización de las decisiones y de las acciones, lo que a su vez podría garantizar el desarrollo de la política pública.

En atención a todo lo expuesto, la Ley 1448 de 2011 refleja el fortalecimiento institucional respecto a la política pública de restitución de tierras, por cuanto da muestra, formalmente, de la integración institucional que con normas anteriores no había sido contemplada.

CONCLUSIONES

Los antecedentes de la política pública de atención y reparación a las víctimas, previos a la emisión de la Sentencia T-025 de 2004, no abordaban con suficiencia el componente de la reparación, en específico, respecto a la restitución de tierras; lo anterior, considerando que dichas normativas solo contemplaban medidas de atención o de protección a predios que, si bien eran un antecedente importante, no lograban atender de forma integral la problemática.

En ese sentido, esta política pública ha requerido de un impulso por parte de la Corte Constitucional que, desde distintos escenarios de análisis situacional, ha instado al Estado a adoptar las medidas

necesarias para conjurar la crisis humanitaria y el estado de cosas inconstitucional derivado del desplazamiento masivo. Asimismo, ha sido ese Alto Tribunal el encargado de reconocer que la restitución de los bienes es un derecho fundamental que debe ser garantizado por los diferentes entes estatales, a la luz de lo consagrado en instrumentos internacionales, tales como los Principios Pinheiro, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

Las acciones de seguimiento y vigilancia al desarrollo de la política pública en torno a los derechos de las víctimas de la violencia y el análisis de los postulados internacionales sobre este tema, que ha llevado a cabo el máximo Tribunal de lo Constitucional, han contribuido a la materialización de la Ley 1448 de 2011 y de su especial acápite sobre la restitución de tierras.

La Ley 1448 de 2011 establece figuras que articulan las acciones de diferentes instituciones, en pro de garantizar los derechos de las víctimas y su atención integral. A su vez, esta Ley otorga amplias facultades a los funcionarios judiciales especializados en la materia, de tal forma que puedan emitir decisiones unificadoras e integradoras.

La Ley 1448 de 2011 es el reflejo del desarrollo institucional respecto a la política pública de restitución de tierras, por cuanto da muestra de una integración institucional en pro de restituir los bienes a las víctimas de la violencia, teniendo como ejes centrales normas no solo constitucionales, sino internacionales que, finalmente, han establecido en forma primigenia los derechos de las personas que han perdido sus tierras por causa de la violencia y los estándares mínimos que deben tenerse presentes para lograr una restitución efectiva.

REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Tierras (2018). Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/03/BPIN-PROYECTO-ASISTENCIA-TECNICA-Y-JURIDICA-PARA-LA-FORMALIZACION-DE-LA-PEQUENA-PROPIEDAD-PRIVADA-RURAL-A-NIVEL-NACIONAL.pdf>
- Álvarez, J., y Aldana, D. (2017). RUPTA: Registro Único de Predios Abandonados. Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras.
- Cano, N., y Caro, O. (2011). Las grandes dificultades de la reparación administrativa de las víctimas de la violencia en Colombia Algunos comentarios respecto a la implementación del decreto 1290 de 2008. *Revista facultad de derecho y ciencias políticas*, 41(115), 452-497.
- Centro Internacional para la Justicia Transicional (2011). Recordar y Reparar. Políticas públicas que hacen justicia. Cuatro temas en la agenda de reparación en Colombia. Bogotá: ICTJ.
- Codhes (s.f.). Sobre la Comisión. Bogotá: codhes.wordpress.com. Recuperado de <https://codhes.wordpress.com/comision-de-seguimiento/sobre-la-comision/>
- Colombia. Congreso de la República (30, diciembre, 1993). Ley 104. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá. 1993. No. 41158.
- Colombia. Congreso de la República (18, julio, 1997). Ley 387. 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. Diario oficial. Bogotá, 1997. No. 43091.
- Colombia. Congreso de la República (26, diciembre, 1997). Ley 418. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá. 1997. No. 43201.
- Colombia. Congreso de la República (25, julio, 2005). Ley 795. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Diario oficial. Bogotá, 2005. No. 45980.

- Colombia. Congreso de la República (25, julio, 2004). Ley 975. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Diario Oficial. Bogotá. 2005. No. 45980.
- Colombia. Congreso de la República (10, junio, 2011). Ley 1448. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. Bogotá, 2011. no. 48096.
- Colombia. Congreso de la República (3, diciembre, 2012). Ley 1592. Por medio de la cual se introducen modificaciones a la ley 975 de 2005 «por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios» y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. Bogotá, 2012. No. 48633.
- Colombia. Congreso de la República (11, abril, 2016). Ley 1779. Por medio de la cual se modifica el artículo 8º de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014. Bogotá.
- Colombia. Presidencia de la República. (24, enero, 2008) Decreto 176. Por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral 52.7; 52 y 53 de la Ley 975 de 2005. Diario Oficial. Bogotá. 2008. No. 46881.
- Colombia. Presidencia de la República (1, febrero, 2010). Decreto 299. Por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz, SIJYP, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá. 2010. No. 47610.
- Colombia. Presidencia de la República (11, marzo, 2016). Decreto 440. Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Diario Oficial. Bogotá. 2016. No. 49812.
- Colombia. Presidencia de la República (16, febrero, 2007). Decreto 423. Por medio del cual se reglamentan los artículos 10 y 11 de la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz. Diario Oficial. Bogotá. 2007. No. 46544

- Colombia. Presidencia de la República (28, febrero, 2007). Decreto 551. Por el cual se determina nuevo término para que la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación fije los criterios de Reparación a las Víctimas. Diario Oficial. Bogotá. 2007. No. 46556.
- Colombia. Presidencia de la República (27, febrero, 2009). Decreto 614. Por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 61 de la Ley 975 de 2005. Diario Oficial. Bogotá. 2009. No. 47276.
- Colombia. Presidencia de la República (27, marzo, 2008). Decreto 880. Por medio del cual se reglamenta el artículo 61 de la Ley 975 de 2005. Diario Oficial. Bogotá. 2008. No. 46942.
- Colombia. Presidencia de la República (24, mayo, 2001). Decreto 951. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada. Diario Oficial. Bogotá. 2001. 44450.
- Colombia. Presidencia de la República (20, diciembre, 2015). Decreto 1071. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Diario oficial. Bogotá, 2015.
- Colombia. Presidencia de la República (abril 25, 2008). Decreto 1364. Por medio del cual se adiciona el artículo 3º del Decreto Reglamentario 4760 del 30 de diciembre de 2005. Diario Oficial. Bogotá. 2008. No. 46971.
- Colombia. Presidencia de la República (24, septiembre, 2001). Decreto 2007. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación. Diario Oficial. Bogotá. 2001. No. 44564.
- Colombia. Presidencia de la República (12, diciembre, 2000). Decreto 2569. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá. 2000. No. 44263.
- Colombia. Presidencia de la República (29, agosto, 2006). Decreto 2898. Por el cual se reglamenta la Ley 975 de 2005. Diario Oficial. Bogotá. 2006. No. 46375.
- Colombia. Presidencia de la República (26, diciembre, 2013). Decreto 3011. Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012. Diario Oficial. Bogotá. 2013. No. 49016.

- Colombia. Presidencia de la República (29, septiembre, 2006). Decreto 3391. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005. Diario Oficial. Bogotá. 2006. No. 46406.
- Colombia. Presidencia de la República (11, septiembre, 2007). Decreto 3460. Por el cual se adiciona el artículo 21 del Decreto 3391 de 2006. Diario Oficial. Bogotá. 2007. No. 46748.
- Colombia. Presidencia de la República (7, diciembre, 2006). Decreto 4417. Por el cual se modifica el Decreto 2898 de 2006. Diario Oficial. Bogotá. 2006. No. 46475.
- Colombia. Presidencia de la República (30, diciembre, 2005). Decreto 4760. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005. Diario Oficial. Bogotá. 2005. No. 46137.
- Colombia. Presidencia de la República (20, diciembre, 2011). Decreto 4829. Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras. Diario oficial. Bogotá, 2011. No. 48280.
- Contraloría General de la República (2017). Análisis sobre los resultados y costos de la Ley de Justicia y Paz. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Corte Constitucional (2004). Sentencia T- 025. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional (2007). Sentencia T- 821. M.P. Catalina Botero Marino.
- Corte Constitucional (2012). Sentencia C-250. M.P. Humberto Antonio.
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia C-280. M.P. Nilson Pinilla.
- Corte Constitucional (2016). Sentencia C-330. M.P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional (2012). Sentencia C-715. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional (2014). Sentencia C-795. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Cortés, P. M. (2013). Ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia en contexto. Un análisis de las contradicciones entre el modelo agrario y la reparación a las víctimas. Berlín: FDCL. Recuperado de <https://www.tni.org/files/download/martinez-ley-de-victimas-web.pdf>
- Forjando Futuros (2010). Boletín Informativo sobre la restitución de tierras. Octubre de 2010. Medellín: Forjando Futuros.
- Gallón, G., y Reed, M. (Eds.) (2007). Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

- Garay, L. (2009). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Bogotá, Colombia: Dejusticia.
- Garay, L. (2010). Citado en Revista Virtual Semana, Columna de Investigación, 10/19/2010. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/de-que-tamano-despojo-tierra-bienes-colombia/123454-3>.
- Gaviria, D., y Yimi, A. (2016). Ley 1448 de 2011. Análisis crítico a la restitución de tierras como mecanismo de reparación integral.
- Gómez, F. (2014). El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia, Anuario de Derecho Internacional, (30), 431-455.
- Gómez-Isa, F. (2010). La restitución de la tierra y la prevención del desplazamiento forzado en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2).
- Pineda, O. (2012). De la ley de justicia y paz a la ley de víctimas y restitución de tierras, de la indignación a la reconciliación.
- Pinheiro, P. (2005). Principios sobre la restitución de viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Naciones Unidas: Consejo Económico y Social.
- Posada, P. (2011). Los pilares del despojo. En Moncada, J. (Comp.). Realidades del despojo de tierras Retos para la paz en Colombia. Medellín, Colombia: Instituto Popular de Capacitación (IPC).
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. Nueva Sociedad, 231, 79-95.
- Rodríguez, N., y Abela, J. A. (2015). Opinión y balance de la sociedad colombiana sobre la materialización, utilidad y eficacia del proceso y la Ley de Justicia y Paz. *Revista Temas*, 3(9).
- Saffon, M. (2010). El proyecto de restitución de tierras en Colombia: ¿ilustración de la fuerza civilizadora de la hipocresía? *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2), 109-19.
- Sánchez, N., y Uprimny, R. (2010). Propuestas para una restitución de tierras transformadora. Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. Bogotá: ICTJ.
- Sanchez, N., Chaparro S., Bolívar, A., y Revelo, J. (2016). La restitución de tierras y territorios. Justificaciones, dilemas y estrategias - Módulo pedagógico. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, justicia y Sociedad.
- Suárez, H. (2004). Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia. Semi-29.

- Suescún, J., y Jiménez, C. (2011). El análisis del desplazamiento interno en Colombia con base en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD): localización y características (2000-2007). *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 15. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-359.htm>
- Uprimny, R., y Sánchez, N. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2).
- Uriarte, J. A. (2010). Los estándares normativos internacionales y la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional colombiana: su incidencia en la población internamente desplazada. In *Desplazamiento en Colombia: prevenir, asistir, transformar: cooperación internacional e iniciativas locales* (pp. 95-130).
- Valencia Agudelo, G., y Mejía Walker, C. (2010). Ley de Justicia y Paz, un balance de su primer lustro. *Perfil de Coyuntura Económica*, (15).
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013). *Informe Nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985-2012*. Bogotá: UARIV.