

RESTITUCIÓN DE TIERRAS 4 AÑOS DESPUÉS

Observatorio de Restitución y Regulación de
Derechos de Propiedad Agraria

Reporte Semestral –
Enero de 2016

Reporte Semestral

Restitución de tierras 4 años después

Rocío del Pilar Peña Huertas¹

María Mónica Parada Hernández²

Luis Enrique Ruiz González³

Ricardo Álvarez Morales⁴

¹ Doctora en derecho de la Universidad Externado de Colombia, Universidad Javeriana y Universidad del Rosario, profesora de carrera académica de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y Editora de la revista Estudios Socio-Jurídicos. Directora proyecto Diseños Institucionales de la Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria en Colombia, en perspectiva comparada. Correo electrónico: rocio.pena@urosario.edu.co.

² Abogada de la Universidad del Rosario; Maestrante en Derecho. Asistente de investigación del proyecto “Diseños Institucionales de la regulación de los derechos de propiedad agraria en Colombia, en una perspectiva comparada” que hace parte del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: paradah.maria@urosario.edu.co.

³ Politólogo y abogado de la Universidad del Rosario. Investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: ruizg.luis@urosario.edu.co.

⁴ Abogado y estudiante de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Correo electrónico: ricardo.alvarez.morales@gmail.com.

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

www.observatoriodetierras.org

Carrera 7 # 12b-41, Bogotá

Teléfono: 2970200 ext. 4354

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria⁵

Dirección Académica

Francisco Gutiérrez Sanín

Coordinación Académica

Rocío del Pilar Peña Huertas

Dirección de Proyectos de Investigación

Francisco Gutiérrez

Propiedad rural, sistema político y bloqueos institucionales

Universidad Nacional – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI

Rocío del Pilar Peña Huertas

Diseños institucionales de la regulación de los derechos de propiedad agraria en Colombia, en perspectiva comparada

Autoridades locales en el despojo de tierras

Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Grupo de Investigación de Derecho Público

Paola García

Diseños institucionales del despojo: una visión del Caribe colombiano”.

Universidad del Norte, Facultad de Derecho - Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política

Camilo Argoty & Francisco Gutiérrez Sanín

Construcción de un sistema de información para el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

Universidad Sergio Arboleda- Programa de Matemáticas- Grupo MUSA.IMA

Eder Manuel Flórez & César Castillo

Diseños institucionales del despojo: una visión regional

Universidad del Sinú – Sede Montería

⁵ Observatorio de Restitución y regulación de Derechos de Propiedad Agraria, programa red financiado por Colciencias.

Contenido

RESTITUCIÓN DE TIERRAS 4 AÑOS DESPUÉS.....	0
I. Introducción	3
II. Caracterización del juez de restitución de tierras en Colombia como juez constitucional.	8
a. El carácter constitucional de la jurisdicción de restitución de tierras	10
b. El carácter político de la jurisdicción de restitución. La inclusión del campesinado vía judicial	15
c. El Goce Efectivo de Derechos	19
d. Implicaciones reales y potenciales para la jurisdicción	21
e. Resultados preliminares	23
III. El ritmo de la restitución	0
a. Macro y microfocalización.....	0
b. Solicitudes de inscripción negadas.....	7
c. Las metas de restitución.....	10
IV. Segundos ocupantes.....	14
a. Implementación Acuerdo 021 de 2015	15
b. Recomendaciones.....	17
V. Recomendaciones de política	21
VI. Referencias bibliográficas.....	0

Tablas

Tabla 1. Número de fallos por orden complementaria

Tabla 2. Municipios microfocalizados

Tabla 3. Número de solicitudes y proporción del total

Tabla 4. Síntesis de estudios sobre cifras de despojo y abandono

Gráficos

Gráfico 1. Solicitudes de inclusión al RTDAF

Gráfica 2. Solicitudes en la etapa administrativa

Mapas

Mapa 1. Zonas microfocalizadas

I. Introducción

¿Qué es el Observatorio?

El Observatorio de Restitución de Tierras y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (en adelante Observatorio) es una iniciativa académica financiada por COLCIENCIAS y liderada por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, en conjunto con otras Unidades Académicas de las Universidades Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Sergio Arboleda, Norte y Sinú. Así, el Observatorio está constituido por una red de Universidades que en conjunto desarrollan un programa articulado de investigación alrededor de la regulación y restitución de derechos de propiedad agraria en Colombia. La dirección académica y científica del Observatorio se halla en cabeza de Francisco Gutiérrez Sanín, profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

Objetivo General

El objetivo principal del Observatorio es el de conformar y consolidar una red académica que tenga como eje central la construcción de indicadores sobre políticas de regulación de derechos de propiedad agraria en general y de la restitución de tierras en particular, que permitan la emisión de alertas dirigidas tanto a las comunidades y actores sociales como a las agencias del Estado colombiano responsables del diseño y puesta en marcha de las mismas. Apoyar y contribuir teórica y técnicamente a la implementación de los procesos de restitución de tierras contemplados en la Ley de Víctimas 1448 de 10 junio 2011, identificar los mecanismos institucionales que permitieron el despojo y otros que hagan viable la restitución, y contribuir a propiciar la capacidad regulatoria del Estado con

respecto de los derechos de propiedad rural. Fortalecer las capacidades de la sociedad, el Estado y la academia colombianos en la consolidación de la democracia y la paz.

Como objetivos específicos el Observatorio busca:

- a) Entender en detalle los factores que históricamente han dificultado en Colombia los procesos de redistribución de activos en el campo.
- b) Producir a partir de aquí lecciones específicas.
- c) Ayudar a entender el problema colombiano con respecto de la regulación de la propiedad rural en una perspectiva comparada.
- d) Profundizar la comprensión entre problemas relativos a la propiedad rural y la violencia en Colombia.
- e) Evaluar y proponer diseños institucionales y políticas públicas relevantes para el tema objeto del Observatorio.
- f) Promover interacciones regulares con agencias relevantes del Estado y otros actores.
- g) Promover la formación a nivel de posgrado de jóvenes investigadores a través del mecanismo de tesis realizadas en el contexto del programa para analizar problemas específicos.
- h) Fortalecer sustancialmente la internacionalización de la red de investigación contemplada en el programa.

¿Qué son los reportes semestrales?

Como programa de investigación, el Observatorio coordina, promueve y dinamiza la red académica sobre regulación de derechos de propiedad agraria, permitiendo la articulación entre sus investigadores, el Estado y la sociedad en su conjunto.

Uno de los objetivos específicos del Observatorio como programa de investigación financiado por Colciencias, es divulgar los resultados de la investigación de los grupos de investigación que conforman el Programa – Red, en este sentido y en concordancia con los objetivos, el Observatorio semestralmente, informa a los funcionarios públicos, los medios de comunicación, los actores de la restitución y al público en general sobre los avances y los retos de la restitución de tierras.

De otra parte los reportes semestrales permiten además tener una visión panorámica de la política estatal que sobre la tierra y el desarrollo agrario hay en el país.

¿Qué contiene este informe semestral?

A casi cinco años de la promulgación de la ley 1448 de 2011 y cuatro años de la primera sentencia de restitución de tierras, preguntas como ¿hasta dónde ha avanzado el proceso? o ¿qué hace falta a seis años del término de la ley? se hacen cada vez más pertinentes. Hacer un balance desapasionado de los resultados de una política pública sin precedentes para el estado colombiano resulta fundamental.

De acuerdo a las estadísticas de la Unidad de restitución de tierras a febrero (12) de 2016 se han presentado más de 87.000 solicitudes de inscripción en el registro de tierras

despojadas y abandonadas forzosamente. De estas solicitudes han llegado a etapa judicial cerca de 11.400, y de estas tienen sentencia judicial unos 3.300 representadas en más de 1.500 sentencias; que en hectáreas restituidas representan 180.000. Este panorama, así presentado resulta MUY limitado, y se ajusta a las predicciones realizadas por el Observatorio al comienzo del proceso⁶. Sin embargo una evaluación cualitativa permite ir más allá y entender los aciertos y dificultades de la política.

Este informe se construyó con base en la información disponible sobre el proceso administrativo y judicial de la restitución de tierras. En este orden, las sentencias de restitución se convierten casi que en el único instrumento de evaluación puesto que la información sobre la política de restitución que, en principio es pública, no es de fácil acceso. Los investigadores debemos recurrir constantemente a mecanismos como el derecho de petición y la tutela para acceder a la información. Desde el punto de vista del seguimiento a la restitución, esta barrera institucional al acceso a la información hace que el seguimiento y la evaluación de la restitución sea, por lo menos, un proceso engorroso. Esta barrera de acceso a la información es un indicador de la gravedad de la situación para los potenciales sujetos de restitución, haciendo que, en muchos casos, quienes por ley tienen derechos no sepan o desconozcan su situación y los mecanismos para hacer efectivos los derechos.⁷

Este reporte tiene cuatro partes. En la primera de ellas, a partir del análisis de más de 800 sentencias de restitución, se caracteriza el juez de restitución como un juez constitucional que ampara el derecho fundamental a la restitución. La segunda parte, se enfoca en el

⁶ Gutiérrez-Sanín, Francisco *Un trancón fenomenal: Análisis en las demoras del proceso de restitución*, Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2013 en <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/01/UN-TRANC%C3%93N-FENOMENAL.pdf>

⁷ Para más información sobre las barreras de información a potenciales reclamantes ver: Gutiérrez- Sanin et al, LA RESTITUCIÓN Y SUS PROBLEMAS SEGÚN SUS POTENCIALES BENEFICIARIOS, Observatorio de restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2014, <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/01/La-Restituci%C3%B3n-y-sus-problemas-seg%C3%BAAn-sus-potenciales-beneficiarios.pdf>

ritmo de la restitución y este análisis se hace desde el proceso de focalización y microfocalización, advirtiendo sobre la lentitud y falta de información sobre estos procesos. En la tercera parte se hace un análisis de las consecuencias no deseadas de la ley 1448 y de manera específica que para la política de restitución representan los “segundos ocupantes”; se analizan además las políticas remediales que sobre el particular se han puesto en marcha. Finalmente, un apartado de recomendaciones de política pública tendiente a mejorar el diseño institucional con que se cuenta.

Metodología de este reporte

Los resultados de investigación que se presentan en el siguiente reporte son el fruto del trabajo de seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011. Para la recolección y análisis de la información aquí presentada se tuvo la siguiente metodología:

- Revisión de literatura. Se hizo una revisión exhaustiva de la literatura sobre el papel del juez en las democracias, el derecho fundamental de restitución, el despojo y la violencia armada en Colombia y se revisaron un gran número de informes de las distintas agencias que tienen que ver con el desarrollo de la Ley 1448 de 2011.
- Sistematización de sentencias. Se estudiaron de manera general más de 1200 documentos y de manera específica se analizaron 800 sentencias a 30 de octubre de 2015.
- Seguimiento legislativo. Se realizó un seguimiento sistemático a las iniciativas que cursan en el parlamento y afecta de alguna manera el proceso de restitución.
- Consulta de documentos oficiales. Finalmente se estudiaron todos los informes que sobre restitución han producido las diversas agencias del estado y en particular los informes de la Unidad de Restitución de Tierras y de la Contraloría General de la República.

II. Caracterización del juez de restitución de tierras en Colombia como juez constitucional.⁸

Uno de los aciertos tangibles de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras fue la creación de una institucionalidad especializada en adelantar procesos de reparación individual y colectiva a las víctimas de conflicto armado colombiano. Por un lado, la Unidad de Restitución de Tierras ha facilitado la documentación de los casos de despojo y abandono forzado, la consolidación de un registro de tierras, y el acompañamiento jurídico a las víctimas del conflicto armado. Por otro lado, se establecieron juzgados y tribunales especializados en restitución de tierras; es decir, se conformó una jurisdicción especializada en tramitar esta clase de procesos. La jurisdicción de tierras, juega un papel de vital importancia en tanto que garantiza derechos fundamentales, como la restitución y formalización de la propiedad, pero lo más importante es que ha creado un precedente para el tratamiento de las poblaciones vulnerables..

Desde su establecimiento, e incluso desde los antecedentes de lo que luego sería la Ley de Víctimas, la figura de los *jueces civiles especializados en restitución de tierras* ha generado todo tipo de debates, pues es la primera vez que Colombia está ante la presencia de una jurisdicción “transicional”, enfocada en la definición de derechos de propiedad, especialmente en el ámbito rural⁹, y teniendo en consideración las particularidades del conflicto armado. Así las cosas, algunos hablaron de la jurisdicción de restitución como una *jurisdicción transicional civil* (Garay & Vargas Valencia, 2012) (Unidad de Restitución

⁸ Un borrador de este trabajo fue presentado en el VIII Congreso ALACIP 2015, realizado en la ciudad de Lima, Perú, los días 23, 24 y 25 de Julio de 2015. Parte de la investigación está recogida en el artículo *Restitution Judges: a Starting Point for an Inclusive and Sustainable Land Jurisdiction*[En revisión].

⁹ Cabe anotar que en Colombia no ha funcionado una jurisdicción especializada en tratar asuntos agrarios, a pesar del intento de 1989 año en el que el Gobierno Nacional, mediante Decreto 2303, creó dicha jurisdicción que resultó inoperante.

de Tierras, 2012) atendiendo a la proveniencia de estos jueces (de la jurisdicción civil ordinaria) y a que, a grandes rasgos, el proceso de restitución tiene como característica particular la flexibilización de ciertos procedimientos y elementos propios de los procesos civiles.

La importancia de esta discusión es que, dependiendo de la postura que se tome, el papel del juez de restitución en la garantía de los derechos de las víctimas y en los alcances de las decisiones puede variar. Los resultados de investigación del Observatorio muestran que el uso de la dogmática constitucional como fundamento de las decisiones de la jurisdicción de tierra tiene implicaciones importantes, no solo en lo que tiene que ver con los reclamos de quienes fueron despojados u obligados a abandonar sus tierras, sino en los legados de la restitución frente a la atención y afrontamiento de muchos de los efectos y factores del conflicto armado que sufre el país, más allá del simple reconocimiento de los derechos individuales de las víctimas.

Por ejemplo, la restitución de tierras ha puesto en evidencia las barreras jurídicas que han permitido la exclusión histórica del sector campesino en lo que tiene que ver con el diseño y ejecución de políticas públicas (Peña, Parada, Zuleta, 2014). Este problema obedece en gran parte a la ausencia de reconocimiento del sujeto campesino como sujeto político y de especial protección por parte del Estado, teniendo en cuenta los efectos diferenciados del conflicto armado en las zonas rurales. Otro de los ejemplo es las implicaciones que los fallos tienen en términos de legitimidad política de los jueces de restitución, y de la relación que esa legitimidad guarda con el alcance y cumplimiento de sus fallos.

Es así como el equipo de Jurisprudencia del Observatorio se ha preguntado por la naturaleza y el carácter de la jurisdicción especializada en restitución de tierras, de cara a un contexto transicional que pretende atender algunos efectos y factores del conflicto

armado y la violación masiva de derechos humanos. Asimismo, se ha preguntado por las implicaciones que puede tener la preponderancia de la jurisdicción de restitución en su legitimidad respecto de otros poderes públicos y de la ciudadanía, así como en el alcance de sus decisiones. A partir de ello, la investigación sostiene que la jurisdicción de tierras es de naturaleza constitucional en tanto permite: (I) garantizar un derecho fundamental en particular, como es la restitución de tierras; e (II) incluir al campesinado en el sistema político, jurídico y económico. Esto último, teniendo en cuenta que la población campesina ha sido un actor tradicionalmente afectado por cierres institucionales (Gutiérrez, 2014), particularmente en cuanto al acceso a la justicia se refiere.

a. El carácter constitucional de la jurisdicción de restitución de tierras

El análisis de los procesos de restitución de tierras realizado parte de considerar como objeto de estudio las decisiones judiciales proferidas en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En este sentido, la caracterización de jueces y magistrados como jueces constitucionales, surge de considerar que el objeto central de los fallos judiciales es la garantía de un derecho fundamental: el derecho a la restitución y formalización de tierras.

En 2007 la Corte Constitucional reconoció que la restitución de tierras constituye un derecho fundamental en cabeza de las personas que vieron afectados sus vínculos jurídicos (de posesión, propiedad y ocupación) sobre bienes como consecuencia de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH (sentencia T-821 de 2007). A esta conclusión llegó luego de la aplicar e interpretar los principios internacionales sobre la reparación a víctimas de violaciones de DD.HH que reconocen los derechos de verdad,

justicia y reparación como derechos de las víctimas. La restitución de tierras sería tan solo uno de los componentes que garantizan el derecho a la reparación.

Otros fallos de la Corte reconocieron las deficiencias del Estado colombiano para atender en forma adecuada la garantía de las víctimas a la reparación (sentencia T-025 de 2004) y específicamente a la restitución de tierras, proponiéndose como un elemento necesario la disposición de una institucionalidad encargada de tramitar solicitudes de restitución. Algunos de estos elementos sirvieron de antecedente para la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Con esta Ley se creó un aparato institucional, encabezado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, encargada de la sustanciación de los casos y de la administración de un registro de tierras despojadas; además le fue asignada la labor de representación jurídica a las víctimas de despojo y abandono forzado ante los jueces de restitución de tierras. Adicionalmente, se creó una jurisdicción especializada de jueces y magistrados quienes, mediante sus sentencias, deciden si se encuentra probada la calidad de víctima de despojo y abandono forzado; determinan la relación jurídica de las víctimas con el predio solicitado; y, en últimas, garantiza el derecho a la restitución jurídica y material de los predios. Además, el reconocimiento del derecho a la restitución está acompañado de otras medidas que tienen como propósito general la sostenibilidad, estabilidad y el restablecimiento de los derechos de la víctima, en una perspectiva transformadora.

Esto implica que las órdenes que emiten estos operadores jurídicos deben ir más allá de la definición de derechos sobre los predios despojados o abandonados, pues deben garantizar que las personas beneficiarias de la restitución cuenten con las condiciones materiales para el retorno, con la posibilidad de generar proyectos de vida sostenibles, y

bajo un escenario en el que se garantice la no repetición de los hechos victimizantes. Es por ello que cuando se entiende que los jueces garantizan el derecho fundamental a la restitución, es posible concluir que, desde un criterio material, pueda caracterizarse a jueces y magistrados de restitución de tierras como jueces constitucionales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la calidad del órgano o la institución competente que emite la decisión. Este criterio orgánico parte de la base de que el proceso de restitución de tierras no trata asuntos ordinarios o pleitos corrientes. Todo lo contrario, la restitución atiende la excepcionalidad de garantizar el derecho fundamental a la restitución de los predios en contextos de conflicto armado. Así, los jueces y corporaciones que deben resolver sobre acciones previstas para la aplicación de derechos constitucionales pertenecen a la jurisdicción constitucional y no a la jurisdicción civil ordinaria (Quinche et al, 2015).

Por lo pronto, se infiere que, de acuerdo con el criterio material (la garantía de derechos constitucionales fundamentales como la restitución de tierras) y el criterio orgánico (todo juez que resuelve acciones previstas para aplicar los derechos constitucionales pertenece a la jurisdicción constitucional), los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras son jueces constitucionales.

Dicha caracterización tiene importantes alcances políticos, desde una perspectiva propia del constitucionalismo democrático. En primer lugar, hace que una discusión sobre la propiedad privada, que en principio es lo que se discute en el litigio en restitución de tierras, trascienda los ámbitos propios del derecho civil y se circunscriba en el campo del debate constitucional y de los derechos fundamentales. En segundo lugar, hace que sea posible considerar a los jueces de restitución como jueces constitucionales implica que la

jurisdicción de tierras se convierte en un escenario de deliberación democrática en el que participan diversos actores y que tiene como resultado el refuerzo de la legitimidad

El trabajo de Post y Siegel (2013) sobre el constitucionalismo democrático resulta de especial relevancia en tanto se refiere a la importancia que toma en el ámbito público la discusión sobre el contenido de las provisiones constitucionales. De acuerdo con los autores, las discusiones ante los jueces constitucionales no minan la autoridad y eficacia de las constituciones, como podría suponerse, sino que llevan a reforzar la autoridad de la Constitución. Las discusiones logran este cometido pues hacen efectivos los mecanismos judiciales a través de los cuales los ciudadanos pueden persuadir a jueces y demás ciudadanos de su interpretación constitucional. Esa posibilidad de persuadir haría posible que, a pesar de que la interpretación constitucional de un ciudadano no sea acogida por los jueces constitucionales, la interpretación divergente sea respetada y acogida por todos (Post & Siegel, 2013, pág. 33).

Ahora bien, el argumento sobre el carácter democrático de la jurisdicción agraria, en tanto escenario de deliberación, se basa en que la acción de restitución permite a los ciudadanos entablar reclamos al Estado acerca de la interpretación de la Constitución. Esto tiene como efecto el refuerzo y la construcción de la legitimidad del texto constitucional y la autoridad que tiene sobre los ciudadanos (Post & Siegel, 2013, pág. 44).

Surge entonces la discusión acerca la legitimidad democrática de órganos judiciales, que tiene que ver con un proceso que se empezó a consolidar hace más o menos dos décadas, y en el que la legitimidad de un sistema democrático estaba siendo relacionada con otras características de la democracia como la imparcialidad y la pluralidad. En tales escenarios y, como consecuencia de estos cambios, surgieron autoridades independientes y cortes constitucionales con cada vez más funciones y protagonismo (Rosanvallon, 2010, pág.

182). Dichas instituciones ueron adquiriendo gran protagonismo al ser valoradas como mecanismos válidos de control a los gobernantes: “el desarrollo de esas cortes también puede ser considerado como un instrumento de reducción del margen de maniobra de los gobernantes y, por lo tanto, como una forma de aumento del control social sobre los representantes” (Rosanvallon, 2010, pág. 182)

Teniendo en cuenta lo expuesto, los jueces de restitución de tierras, en tanto jueces constitucionales: “[e]jercen una forma característica de autoridad para reconocer y garantizar derechos, de la cual gozan en virtud de la Constitución y de las normas de la razón jurídica profesional que emplean. La ciudadanía espera que los tribunales protejan valores sociales importantes y que impongan limitaciones al gobierno, toda vez que exceda las restricciones establecidas por la Constitución” (Post y Siegel, 2013).

La acción de restitución es entonces la herramienta por medio de la cual los ciudadanos activan el aparato judicial buscando las garantías legales, sino constitucionales de los derechos de las víctimas. Esta acción permite, en primer lugar, que la discusión que entablan las personas víctimas de despojo y abandono sea el punto de partida para que de las provisiones constitucionales se deriven los alcances del derecho a la restitución en cada caso concreto. Este proceso posibilita la discusión del contenido y alcance de los textos constitucionales, a través de mecanismos de persuasión a los jueces, es decir, mediante la argumentación jurídica acerca de cuáles son los derechos que deben verse garantizados y cómo asegurar el cumplimiento de dichas garantías.

Esa discusión, en la que no solo participan las víctimas sino múltiples instituciones del Estado que se ven interpeladas para el cumplimiento de las órdenes del juez, también pone de presente el carácter deliberativo del debate constitucional que se suscita en el proceso judicial de restitución de tierras y la contención entre ciudadanos y agencias

gubernamentales. Esta característica guarda relación con la descripción de los jueces constitucionales como mecanismo indirecto de control social a los gobernantes como expone Rosanvallón (2010).

Las sentencias judiciales se convierten así en un escenario de debate político, en el sentido de contribuir a la rendición de cuentas y al control social por los ciudadanos a las instituciones gubernamentales; y de definición de derechos en el que los jueces, tomando elementos de la constitución política colombiana, garantizan derechos que, por vías ordinarias, resultan de difícil acceso para las víctimas del conflicto armado. En este sentido, las sentencias adquieren una fuerza simbólica que permite afianzar la confianza de la ciudadanía, particularmente de las víctimas, en el Estado y su compromiso con la superación del estado de cosas que permitió el desencadenamiento del conflicto armado y sus efectos.

b. El carácter político de la jurisdicción de restitución. La inclusión del campesinado vía judicial

La política de restitución de tierras ha contribuido también a que sujetos políticos específicos, que históricamente habían estado relegados de la posibilidad de plantear sus discusiones constitucionales ante los jueces, hoy puedan hacerlo vía restitución. No solo el proceso de restitución, sino todo el entramado institucional de la Ley de Víctimas, ha brindado nuevos escenarios para la participación de las víctimas, especialmente las poblaciones campesinas y organizaciones sociales de extracción campesina, aunque con sus propios inconvenientes y obstáculos (Vargas, 2014).

Si bien el proceso de restitución de tierras está dirigido a todas las personas que hayan sido despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas, existen elementos de la ley que han tenido efectos particulares en ciertas poblaciones, como el campesinado, y que han tenido como resultado: (i) la inclusión política de dichas poblaciones, en tanto que se reconocen como sujetos con una injerencia en el sistema de asignación de propiedad, puesto que históricamente han tenido dificultades para tramitar sus demandas ante las autoridades del Estado (ii) la eliminación de barreras de acceso al sistema de justicia y a los mecanismos de asignación y protección de la propiedad rural.

Dos aspectos fundamentales del proceso de restitución contribuyen a la inclusión democrática del campesinado en Colombia. El primero, retomando algo de lo expuesto en el primer apartado, es la posibilidad que la acción de restitución le brinda al campesinado de incidir y reforzar la autoridad de la Constitución. Además permite entablar disputas sobre los textos constitucionales de las cuales se pueden derivar la garantía de derechos sociales como la salud, la educación o la vivienda y que, bajo un enfoque de reparación transformadora, contribuyen a la estabilidad y sostenibilidad de la restitución.

Pero un segundo aspecto, que relaciona el proceso de restitución de tierras con la inclusión democrática, es el acceso a la administración de justicia. Es necesario partir del hecho que el campesinado, como actor colectivo, ha sido afectado por un cierre institucional del régimen político para tramitar sus demandas (Gutiérrez Sanín, 2014; 2015). Este cierre institucional suele asociarse a los estamentos políticos de representación democrática como parlamentos o instancias colectivas de decisión de la administración como los consejos gremiales. Gutiérrez apunta a que la relación entre los gobiernos y los gremios, y la estructura interna de estos últimos ha sido especialmente excluyente con el campesinado en el proceso político. Pero adicional a estos estamentos, un ámbito particular de ese cierre institucional son las barreras que tiene el campesinado

para acceder a los servicios de justicia y ver garantizado su derecho de acceso a la administración de justicia.

Algunos estudios (Peña, Parada y Zuleta, 2014; Peña, Loaiza & Zuleta, 2015) (Rengifo Gardeazabal, 2011) muestran con suficiencia que esas barreras obedecen a los importantes costos y los conocimientos específicos que significan acudir ante los jueces para tramitar disputas sobre la tierra. El tiempo que toman los procesos, los costos económicos asociados al mismo, así como la necesaria asesoría jurídica constituyen costos prohibitivos para un campesino quien, en últimas, tiene fuertes incentivos para no interponer acciones legales con miras a proteger sus derechos de propiedad. El correlato de estas barreras es la incapacidad del Estado de cumplir su función de administrar justicia y resolver pacíficamente las disputas. La vinculación entre esta incapacidad y factores de surgimiento y persistencia del conflicto armado en Colombia, han sido exploradas en otros estudios (García Villegas & Espinosa R., 2013).

Partiendo entonces de que un elemento importante del régimen democrático es la posibilidad de que los ciudadanos cuenten con recursos efectivos de justicia y que las barreras de acceso de los ciudadanos constituirían exclusiones del régimen democrático, aquellos diseños que remuevan estas barreras repercutirán necesariamente en la inclusión democrática. Precisamente, es este aspecto desde el cual se quiere valorar ciertas herramientas y características propias del proceso de restitución, pues ha contribuido a retirar ciertas barreras para que la población campesina (especial, más no exclusivamente) pueda acceder a los servicios de justicia.

Tabla 1. Barreras para el acceso a la propiedad y otros recursos

	Implicaciones	Régimen ordinario	Régimen Especial
Representación judicial	Implica contar con un apoderado judicial que tiene a su cargo la redacción de la demanda y la representación durante todo el proceso.	Asumidos por la parte interesada. Código Civil.	Asumidos por el Estado vía Unidad de Tierras o defensoría del Pueblo (para el caso de los segundos ocupantes).
Acervo probatorio	La práctica de pruebas acarrea costos en tiempo y dinero que las personas de escasos recursos no pueden asumir con facilidad. Altos costos de ciertas pruebas que para procesos agrarios son cruciales, tales como los avalúos de los inmuebles o la identificación catastral	Asumidas por la parte interesada.	Asumidas por la Unidad de Tierras en tanto que es la encargada de hacer la documentación de los casos de las solicitudes de restitución
Tiempos de respuesta	Derechos de las víctimas no pueden ser sometidos a los tiempos ordinarios de resolución de conflictos civiles en tanto que puede resultar en una revictimización de las personas.	Incumplimiento de los tiempos legales. Congestión judicial.	Límites establecidos por la ley son de 4 y 8 meses (para casos en los que se presente oposición)
Registro de la propiedad	La expedición de títulos y su correspondiente registro acarrea costos en tiempo y dinero.	Tarifas registrales y notariales estipuladas por la Superintendencia de Notariado y registro.	Entidades estatales encargadas de hacer los registros necesarios, sin cargo a las víctimas.
Adjudicación de predios baldíos.	Derechos de las víctimas no pueden ser sometidos a los tiempos ordinarios de resolución de conflictos civiles en tanto que puede resultar en una revictimización de las personas.	A cargo del Incodec, entidad que debe verificar los requisitos de los solicitantes. Demoras en los procesos. No hay un límite legal para completar el proceso de adjudicación.	La verificación de los requisitos para la adjudicación de baldíos la hacen los jueces directamente, dentro del término

Fuente: Elaboración propia

En estos ejemplos no se agotan las características del proceso de restitución que conducen a la eliminación de algunas barreras institucionales frente al acceso efectivo a la justicia, pero queda suficientemente demostrado el potencial que este proceso tiene en términos de que el Estado comience a poner a prueba mecanismos que hagan la justicia más

accesible al ciudadano. Igualmente, eventuales investigaciones a partir de cuáles son los litigantes recurrentes y/u ocasionales en los proceso de restitución mostrarían el importante efecto de inclusión democrática que ha tenido la restitución para la restitución, al menos en temas de acceso efectivo a la justicia.

c. El Goce Efectivo de Derechos

Las sentencias de restitución tienen como objetivo último el de restablecer el panorama de derechos que, a nivel regional, fueron coartados por las condiciones violentas del conflicto. Esto implica el redefinir las condiciones para la vida digna de las comunidades, especialmente aquellas que fueron desplazadas y que desean retornar a sus lugares de origen, con garantías de no repetición. En este sentido, el juez desempeña un papel fundamental en lo que tiene que ver con la reconstrucción del tejido social y el ordenamiento territorial, pues la ley le otorga un haz de poderes muy amplio que le permite ordenar la ejecución de medidas que van más allá de la reparación individual.

Adicional a las órdenes sobre los derechos individuales que deben reconocer los jueces en sus fallos en temas de la relación jurídica de los solicitantes con los predios, así como su inclusión en programas de salud, vivienda, educación, etc., la Ley 1448 permite a los jueces emitir órdenes orientadas a garantizar el *goce efectivo de derechos* de las víctimas: “Artículo 91. CONTENIDO DEL FALLO – literal (p): Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de a restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio de goce efectivo de los derechos de las personas reparadas.”

Este concepto de *goce efectivo de derechos* ha sido desarrollado ampliamente por la Corte Constitucional, particularmente en lo que tiene que ver con las víctimas de desplazamiento forzado (Auto 109 de 2007, Auto 223 de 2007) que implica la adopción de

medidas tendientes a garantizar que los derechos de los ciudadanos se cumplan en los tiempos y bajo las condiciones adecuadas. Es posible encontrar ejemplos de sentencias en las cuales los jueces o magistrados ordenan la construcción de obras públicas, tales como escuelas o acueductos, considerando que su ausencia imposibilita la garantía de los derechos de las víctimas y el retorno efectivo. La adopción de estos indicadores es un indicio de la importancia de los jueces constitucionales a la hora de enfrentar el problema del desplazamiento forzado y la superación de las circunstancias que dieron origen a la situación de vulnerabilidad.

La postura del Consejo Superior de la Judicatura respecto de las limitaciones que tienen los jueces al momento de emitir las órdenes en los procesos de restitución de tierras es amplia, y se circunscribe en un debate histórico sobre la participación de los jueces en la ejecución del gasto público, teniendo en cuenta que dichas órdenes implican siempre erogaciones para el Estado. Al respecto manifiestan que los jueces y magistrados de restitución de tierras, “(...) aunque no pueden decretar indemnizaciones, sí están en la posibilidad de asegurar que la totalidad de la oferta institucional prevista para las víctimas llegue a los desplazados al tiempo que la restitución. “ (Consejo Superior de la Judicatura, 2014).

En este sentido, los jueces de restitución de tierras no solo tienen la potestad sino el deber de garantizar, a través de las órdenes impartidas a las autoridades ejecutoras del gasto público, el cumplimiento y goce efectivo de derechos. El juez es el vigilante, el guardián de que las condiciones necesarias para reparar a las víctimas y garantizarles una vida digna a largo plazo. En este sentido actúan como jueces de tutela, teniendo en cuenta que una de las obligaciones del operador jurídico que actúa como tal es el de proteger los derechos fundamentales para lo cual el juez: “establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté

completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza” (Artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 que reglamenta la acción de tutela).

d. Implicaciones reales y potenciales para la jurisdicción

Vemos entonces cómo, al ser un juez constitucional y servir de medio de inclusión democrática, los jueces de restitución de tierras tienen una preponderancia que les confiere un carácter político. Ambas características han conducido a que los jueces de restitución de tierras adopten órdenes que acompañan las de formalización y restitución jurídica y material de los predios abandonados y/o despojados. Esas órdenes complementarias, en algunos casos, pretenden garantizar derechos sociales que representan importantes erogaciones económicas por parte del Estado. No obstante, como en cualquier decisión judicial, el cumplimiento de estos fallos no depende exclusivamente del juez, sino que requiere del concurso y disposición de otras ramas del poder público, especialmente la administración.

Con todo esto, son relevantes las implicaciones que señala De Sousa (2002) de la interacción que necesariamente se da entre jueces y otros poderes estatales en aquellos contextos donde el juez se convierte en garante de derechos sociales, y en últimas asume (y se sobrecarga de) un carácter político. De Sousa muestra cómo ese proceso de (I) adopción de órdenes de contenido social por parte del juez, (II) grado de cumplimiento por parte de otros poderes de esas órdenes, y (III) legitimidad de los jueces, repercute en (IV) lo “ambiciosas” o “tímidas” de las órdenes que adopten los jueces en casos posteriores.

Del análisis realizado por el equipo de jurisprudencia, de la revisión de 1100 fallos de restitución proferidos y publicados entre octubre de 2012 y julio de 2015, se pudo

evidenciar de la distinción entre jueces que se restringen a dar aplicación a las disposiciones de la misma Ley 1448 de 2011, que podemos denominar progresistas, pero que no significan un especial activismo judicial del juez de restitución para ampliar la protección y garantía efectiva de los derechos complementarios a la restitución; y aquellos jueces que si evidencian esa clase de activismo judicial. Estos últimos jueces son aquellos que no se restringen a las órdenes contempladas por la ley, sino que adoptan órdenes complementarias adicionales en aras del goce efectivo de derechos especialmente de derechos de contenido social y prestacional.

De este modo, se pudo identificar el número de órdenes complementarias que se han adoptado en el conjunto de fallos sistematizados así como la proporción de operadores judiciales que habrían optado por este activismo judicial y este carácter constitucional del juez de restitución.

Los fallos que incluyen órdenes complementarias que involucran derechos sociales y gasto público apenas representan 4,5 % de las sentencias analizadas (39). Como se muestra en la Tabla 1, tales órdenes se han referido a la instalación y prestación del servicio de acueducto y energía, la construcción y adecuación de vías de acceso y a la formulación de Planes de Retorno Colectivo.

Tabla 2. Número de fallos por orden complementaria

Clase de orden	No. de fallos
Instalación y prestación del servicio de acueducto y energía	4
Construcción y adecuación de vías de acceso	31
Formulación de Plan de Retorno Colectivo	4
Total	39

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de las sentencias de restitución. Fecha de corte: Noviembre de 2015.

Las sentencias que han incluido esta clase de órdenes han sido adoptadas por 7 juzgados de restitución de tierras de 44 unidades judiciales. Estas cifras muestran que aún las órdenes que reflejan un activismo judicial del juez de restitución de tierras y la adopción de órdenes sustentadas en el goce efectivo de derechos son aisladas, excepcionales y hasta el momento, minoritarias.

e. Resultados preliminares

En primer lugar, teniendo en cuenta un criterio material referido a la restitución de tierras como derecho fundamental, los jueces y magistrados de restitución de tierras tienen el carácter de jueces constitucionales. Ese carácter conduce a que, desde lo expuesto por el constitucionalismo democrático de Post y Siegel, estos jueces se conciertan en un importante medio para que sectores de la población específicos puedan entablar discusiones sobre los textos constitucionales y de esa lectura se deriven la garantía, no solo de su derecho a la restitución de tierras, sino además de otros derechos sociales que lo complementen.

Esta interpretación obedece a considerar que la justicia constitucional es mucho más potente y eficiente para el tratamiento de las víctimas del conflicto armado, más que la justicia transicional civil. Esta última resulta de más utilidad para tratar a los victimarios del conflicto armado, pues tiende a concebir mecanismos idóneos para garantizar la paz duradera.

Así mismo, las barreras que el proceso de restitución elimina para que el campesinado pueda acceder a las garantías judiciales, como son la representación judicial gratuita y que el Estado asuma costos en la práctica de pruebas, y de trámites de titulación y registro, repercuten en una inclusión democrática del campesinado, entendiendo la vinculación de la protección judicial con la existencia de un régimen democrático.

Estos dos aspectos (carácter constitucional y eliminación de barreras para el acceso del campesinado a la justicia) hacen políticamente preponderante a la jurisdicción de restitución de tierras lo que lleva a cuestionarnos por las implicaciones que esto puede tener por la legitimidad política de la jurisdicción.

Así, la proporción de jueces que adopta decisiones con órdenes con un contenido social que requieren del concurso de la administración evidencian cierto compromiso político de los jueces de restitución. Los resultados de la evaluación sobre el grado de cumplimiento de esas órdenes y la reiteración en esas órdenes darán cuenta eventualmente de cómo ha repercutido ese carácter político en la legitimidad de los jueces y magistrados en restitución de tierras.

III. El ritmo de la restitución¹⁰

a. Macro y microfocalización

Como garantía de seguridad de los reclamantes y de los funcionarios involucrados en el proceso de restitución el gobierno nacional creó la etapa de macro y microfocalización. Estas son zonas determinadas en que converge una situación de seguridad favorable, con altos índices de despojo y/o abandono y condiciones para la estabilidad de la restitución.

En principio, la microfocalización atiende a un fin legítimo como es garantizar la seguridad de todos los que intervienen en la restitución de tierras de forma gradual y progresiva aunque hay cuestionamientos no descartables sobre la concreción de principios de progresividad y gradualidad a partir de la microfocalización (Gutiérrez Baquero, 2014)¹¹. Pero la implementación de la macro y microfocalización (o la falta de la misma), así como el diseño institucional para su desarrollo se han convertido en un obstáculo para la ampliación de los alcances del proceso de restitución de tierras.

Veamos las cifras. La información reportada por la misma URT habla de 84.901 (17 de noviembre) solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente (RTDAF). El trámite de estas solicitudes depende de que las entidades competentes constaten que los predios solicitados se encuentren ubicados en zonas en las que se ha garantizado la seguridad para los reclamantes, procedimiento que se conoce como microfocalización.

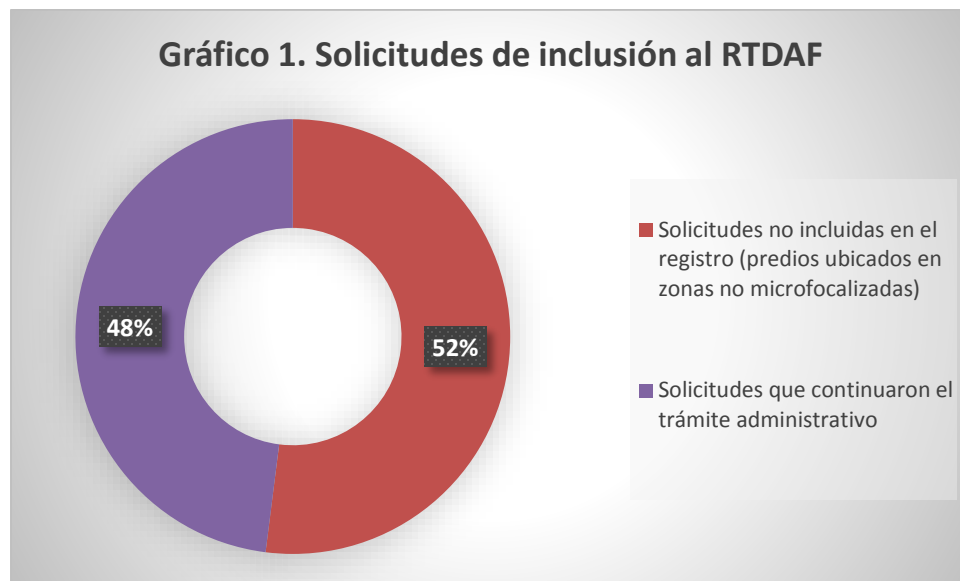
¹⁰ Resultados previos fueron presentados en el Seminario Internacional Guerra y Paz, en la ciudad de Bogotá, Colombia, realizado los días 17, 18 y 19 de Noviembre de 2015.

www.tierraypaz.observatoriodetierras.org (Los Ritmos de la Restitución)

¹¹ Disponible en la página web <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2336>

En este sentido, del total de 84.901 solicitudes de inclusión en el registro, solo 40.752 (correspondientes al 47 % del total de solicitudes) han podido continuar el trámite administrativo por referirse a predios ubicados en zonas microfocalizadas. Lo que se espera de este primer momento es una decisión de inclusión o de no inclusión en el RTDAF. De estas 40.752 solicitudes, 26.618 han culminado esta etapa administrativa, es decir que tienen una decisión favorable o desfavorable de inclusión en el registro. Estas equivalen al 6,3 % de solicitudes microfocalizadas y al 31,3 % del total de solicitudes presentadas.

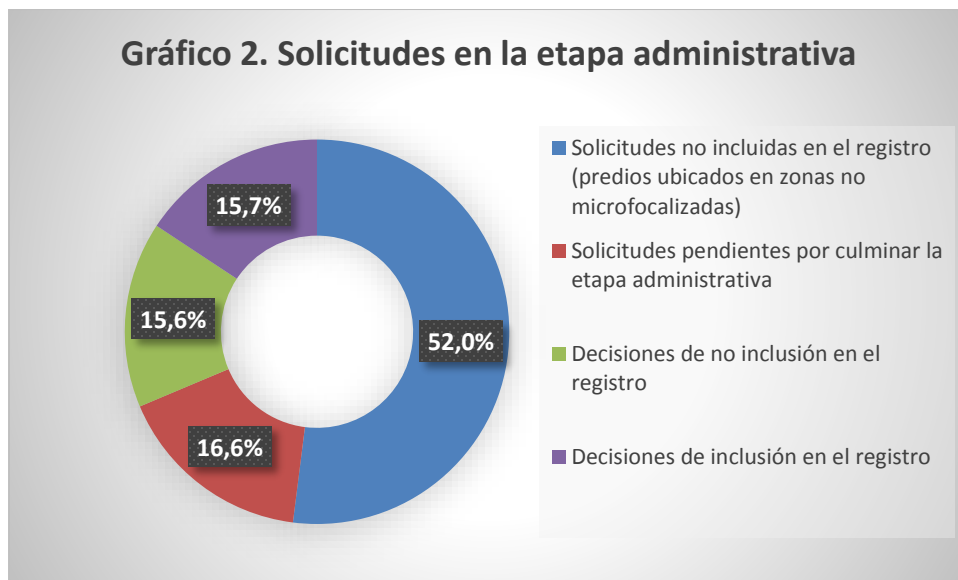
Gráfico 1. Solicitudes de inclusión al RTDAF



De las solicitudes que culminaron la etapa administrativa, 13.282 tuvieron como decisión negar la inscripción en el RTDAF. Estas equivalen al 49,9 % de solicitudes que cuentan con decisión administrativa y al 15.6 % del total de solicitudes presentadas) y de inclusión para 13.336 solicitudes (equivalentes al 50,1 % de solicitudes con decisión administrativa y al

15,7 % del total de solicitudes presentadas). Estas 13.336 solicitudes son las que han superado con éxito la etapa administrativa y pueden convertirse en solicitudes de restitución de tierras ante los jueces de restitución.

Gráfico 2. Solicitudes en la etapa administrativa



Se han presentado 9274 casos ante los jueces (que corresponden al 10,9 % del total de solicitudes presentadas) y de estos se han proferido 1444 sentencias que resuelven sobre 3001 solicitudes. Este es el corolario de la implementación de la restitución: los jueces de restitución de tierras: solo han podido atender al 3.5 % de casos o solicitudes que se han interpuesto hasta el momento.

Por lo anterior, se hace necesario hacer una verificación del avance que reporta la URT respecto del proceso de restitución. Para la obtención de la base de datos de microfocalización, se consultó la página <http://bit.ly/microfocalizacion>., sobre este se rastreó el webservice que contiene la información consignada en las capas del mapa y esta

información fue descargada en formato Json y como capa de Arcgis. El archivo en formato Json formato fue transformado a Excel y contenía el ID y resolución de microfocalización de la zona¹².

Posteriormente, usando el programa Arcgis y las capas de microfocalización y de municipios de Colombia, se realizó un emparejamiento usando la función de “Join” de Arcgis, que permitió municipalizar alrededor del 50% de la base. Finalmente, el resto de registros de microfocalización fueron emparejados manualmente.

Una vez elaborado este proceso, se tiene que a febrero de 2016 se habían registrado 809 procesos de microfocalización adelantados. Sin embargo, es necesario precisar que algunos procesos tienen una cobertura de niveles sub-municipales, motivo por el cual en un mismo municipio se pueden encontrar varias resoluciones de microfocalización que autorizan el proceso de restitución en algunas veredas o corregimientos.

Tabla 2. Municipios Microfocalizados

Departamento	Municipios Microfocalizados	Número total de Municipios del Departamento	Porcentaje de Municipios en los que ha habido microfocalización
Antioquia	23	125	18,4
Atlántico	18	23	78,3
Bolívar	22	45	48,9
Caldas	25	27	92,6
Casanare	2	19	10,5
Cauca	13	41	31,7

¹² Margarita Marín - investigadora del equipo de matemáticas de la Universidad Sergio Arboleda, adscrito al Observatorio, se encargo del rastreo y posterior transformación a excel.

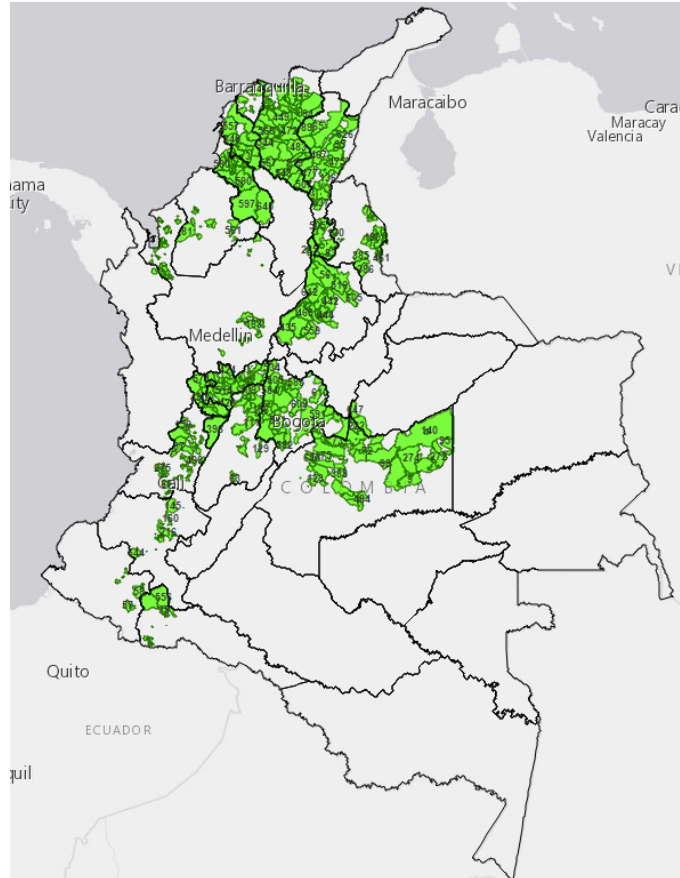
Cesar	22	25	88,0
Choco	5	31	16,1
Córdoba	9	28	32,1
Cundinamarca	84	116	72,4
Magdalena	30	30	100,0
Meta	23	29	79,3
Nariño	8	64	12,5
Norte de Santander	13	40	32,5
Putumayo	11	13	84,6
Quindío	12	12	100,0
Risaralda	14	14	100,0
Santander	17	87	19,5
Sucre	25	26	96,2
Tolima	18	47	38,3
Valle del cauca	24	42	57,1
Total general	419		

Fuente: Construcción propia a partir de los datos analizados a través de las herramientas Arcgis

No obstante lo anterior, es necesario reiterar que estos datos hacen referencia a los municipios en los que hubo microfocalización sin que esto signifique que todo el municipio está microfocalizado. En consecuencia un análisis de los datos de anteriormente referenciados debe ir acompañado de una cartografía que dé cuenta del alcance territorial del avance en el proceso.

La siguiente cartografía fue tomada del sitio web de la URT y permite verificar que a febrero de 2016 hay departamentos con varios municipios que tienen cierto grado de microfocalización, pero esto no significa que haya una amplia cobertura territorial. El caso del Meta es diciente porque hay microfocalización en cerca del 80% de los municipios del departamento, sin embargo el alcance territorial no es tan amplio.

Mapa 1. Zonas microfocalizadas



(Fuente: URT, 2016)

En este sentido sería deseable contar con la información de las hectáreas microfocalizadas en cada acto administrativo que adelanta este proceso, sin embargo la metodología usada para obtener los datos de los municipios microfocalizados no permite determinar la extensión del territorio sobre el que se autorizan los procesos de restitución..

Frente al diseño institucional se ha ubicado el problema en la capacidad de veto que tienen dependencias del Ministerio de Defensa en emitir un concepto favorable para

adelantar la restitución. Otros han manifestado salvedades, con el supuesto de que pese a esta labor del Ministerio de Defensa quien toma la decisión definitiva sobre adelantar o no la restitución es la Unidad de Restitución de Tierras (Gutiérrez, Baquero, 2015). Aunque formalmente esto es correcto, es claro el papel preponderante que tiene este concepto del Ministerio de Defensa y en la práctica no contar con el mismo significa no microfocalizar determinada zona.

De las instancias de definición de las zonas microfocalizadas solo hacen parte la URT, el Ministerio de Defensa, y la procuraduría sin contar con participación directa de las víctimas o de los reclamantes de tierra. Adicionalmente, la microfocalización, desconoce la existencia de otros mecanismos tendientes a garantizar la reparación de las víctimas como la restitución por equivalente o la compensación monetaria que podrían atender los problemas de la microfocalización. Pese a esta cuestión, no hay perspectivas de eliminar esta figura.

Ante las dificultades para eliminar la microfocalización, la problemática alrededor de la implementación y el diseño institucional plantea como solución provisional la necesidad de que las organizaciones sociales, de reclamantes y de víctimas tengan incidencia en las instancias encargadas de definir las zonas donde se estudian las solicitudes de restitución.

Un primer avance que se registra sobre este asunto es el fallo de la Corte Constitucional T-679/15 del 3 de noviembre de 2015. En la referida sentencia se aborda el problema de una reclamante de tierras respecto de la cual no ha avanzado el trámite de la solicitud toda vez que su predio se encuentra en una zona que no se encuentra microfocalizada, partiendo de estos hechos el Tribunal Constitucional ordena a la Unidad de Restitución de Tierras que responda con mayor grado de detalle el porqué de la negativa de microfocalizar y cuáles son los criterios puntuales que impiden este procedimiento, lo

anterior con el fin de contar con la información suficiente para solicitar una revisión de estos factores una vez se consideren superados.

Adicionalmente, la Corte Constitucional presenta una serie de consideraciones que si bien no afectan la institucionalidad que atiende los asuntos de la microfocalización, sí exige que los procedimientos cuenten con un mayor grado de transparencia. De esta manera, se debe informar a los reclamantes sobre las situaciones concretas que impiden que se realice la microfocalización en las zonas en las que sea solicitado¹³.

b. Solicitudes de inscripción negadas

Hasta ahora el seguimiento al proceso de restitución se concentraba en buena medida en documentar y analizar los fallos de restitución de tierras. Tal actividad partía del supuesto de que determinar los alcances y el universo de población atendida por el proceso necesariamente debía enfocarse en los procesos que culminaban todas las etapas de la restitución hasta llegar a la decisión judicial. Sin embargo, las cifras y la proporción de casos que alcanzan esta etapa respecto del total de solicitudes actualmente existentes han llevado a considerar la necesidad de estudiar con mayor detalle lo que sucede con las solicitudes que no superan todas las etapas del proceso de restitución.

Para aclarar un poco, es necesario explicar que el proceso de restitución consta de dos etapas diferenciadas: una de carácter administrativo que adelanta la URT y una etapa

¹³ Por solicitud de la Corte, la Clínica Jurídica del Observatorio intervino en el proceso en el que se decidió una tutela tendiente a resolver la situación de un peticionario de restitución de tierras a la cual no se le había dado trámite a la solicitud, toda vez que no se había adelantado el trámite de focalización. La Corte resolvió ordenar a la Unidad de Restitución de Tierras la realización del Plan Estratégico de Restitución de Tierras. Sobre el caso concreto, la Corte ordenó que se informara de manera debida a la solicitante las razones por las cuales la zona del predio solicitado no se ha microfocalizado (Sentencia T-679 de 2015).

judicial, necesariamente posterior a la anterior, y que se adelanta ante los jueces y magistrados de restitución de tierras.

La etapa administrativa tiene por finalidad inscribir las solicitudes de restitución en un registro producto de la documentación del caso y de determinar que cada solicitud cumple con los requisitos de la ley para ser beneficiario de la restitución. El hecho es que la proporción de solicitudes que efectivamente se inscriben en el registro es casi la mitad de las solicitudes totales que se interponen. Incluso, en algunas regiones del país, el número de solicitudes no inscritas supera en buen número las solicitudes que superan esta etapa.

Tabla 3. Número de solicitudes y proporción del total

Departamento	Inscritas	No inscritas	TOTALES	Porcentaje inscritos	Porcentaje no inscritos
Amazonas	0	0	0	-	-
Antioquia	2068	746	2814	73.49%	26.51%
Arauca	0	18	18	0.00%	100.00%
San Andrés y Providencia	0	0	0	-	-
Atlántico	0	20	20	0.00%	100.00%
Bogotá	0	12	12	0.00%	100.00%
Bolívar	1131	1836	2967	38.12%	61.88%
Boyacá	0	13	13	0.00%	100.00%
Caldas	227	422	649	34.98%	65.02%
Caquetá	0	16	16	0.00%	100.00%
Casanare	0	8	8	0.00%	100.00%
Cauca	121	398	519	23.31%	76.69%
Cesar	748	1405	2153	34.74%	65.26%
Chocó	0	2	2	0.00%	100.00%
Córdoba	1008	450	1458	69.14%	30.86%
Cundinamarca	652	573	1225	53.22%	46.78%
Guainía	0	0	0	-	-

Guaviare	0	0	0	-	-
Huila	0	1	1	0.00%	100.00%
La Guajira	0	0	0	-	-
Magdalena	1263	930	2193	57.59%	42.41%
Meta	478	897	1375	34.76%	65.24%
Nariño	1261	237	1498	84.18%	15.82%
Norte de Santander	405	335	740	54.73%	45.27%
Putumayo	410	213	623	65.81%	34.19%
Quindío	9	54	63	14.29%	85.71%
Risaralda	106	175	281	37.72%	62.28%
Santander	198	984	1182	16.75%	83.25%
Sucre	674	933	1607	41.94%	58.06%
Tolima	761	554	1315	57.87%	42.13%
Valle del Cauca	660	596	1256	52.55%	47.45%
Vaupés	0	0	0	-	-
Vichada	0	2	2	0.00%	100.00%
TOTALES	12180	11830	24010	50.73%	49.27%

Fuente: Red Nacional de Información. Fecha de corte: Octubre de 2015. Elaboración propia.

De la anterior tabla se observa como en 18 de los 34 departamentos donde se adelanta la restitución, el número de solicitudes no inscritas supera las inscritas. Así mismo, ese porcentaje varía entre el 58,06 % (Sucre) pasando por el 85,71 % (Quindío) hasta el 100 % (Arauca, Atlántico, Bogotá, Boyacá, Caquetá, Casanare, Chocó, Huila y Vichada).

De este modo, es necesario examinar las causas por las cuales esta proporción de solicitudes no inscritas, pues tal número evidencia que la proporción beneficiaria de la restitución es aún un número muy mínimo.

c. Las metas de restitución

Saber el grado de eficacia que ha tenido la política de restitución de tierras enfrenta una restricción fundamental. No se tienen cuantificaciones definitivas sobre la magnitud de predios y de víctimas afectadas por el despojo y/o abandono forzado y los diversos estimativos sobre la problemática difieren en cantidades importantes. La falta de cálculos certeros ha sido tomada en cuenta por la URT para asegurar que nunca se fijaron metas de restitución de tierras y así niegan algunos de los cálculos que hasta el momento se han hecho.

De hecho se ha cuestionado la cifra que se suele referenciar sobre el número de hectáreas despojadas y abandonadas (6 millones de hectáreas, 4 de ellas abandonadas forzosamente y 2 específicamente despojadas). La referencia a esa cifra, en el dicho del director de la URT, surge de una lectura apresurada de los datos de Garay y la Comisión de Seguimiento a la Política de Atención al Desplazamiento Forzado. De hecho, la dirección de la URT deliberadamente y sin justificación técnica alguna ha expuesto que “el número de hectáreas por restituir está más alrededor de los 2 millones que de los 6 millones”¹⁴.

Por ahora lo que puede decirse es que no hay ningún argumento razonable que haga pensar que el total de hectáreas que fueron afectadas por despojo y abandono que deban ser atendidas por el proceso de restitución sea inferior a los cálculos de Ibáñez que, de por sí, son conservadores (1,7 millones de hectáreas). Ninguno de los estudios que realizan estimados o aproximaciones al problema del despojo o abandono de tierras ha conducido a una cifra inferior (Tabla 4), y la tarea de discutir cada uno de esos estudios pasa necesariamente por evaluar rigurosamente los supuestos en los que se basan, los

¹⁴ Sabogal, Ricardo (2015). Ladrán, luego cabalgamos. El Espectador. Agosto 14 de 2015. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/ladrán-luego-cabalgamos-ricardo-sabogal-urrego-columna-el-tiempo/16237019>

ejercicios estadísticos que los soportan y las fuentes de las que se alimentan, entre otros. Este ejercicio nunca ha sido realizado por la URT

Tabla 4. Síntesis de estudios sobre cifras de despojo y abandono

Estudio	Cifras y estimados de hectáreas despojadas y abandonadas (en millones de hectáreas)
Garay Salamanca (dir.) (2011)	6,6
Garay Salamanca (dir.) (2009)	5,5
Ibáñez, A. M., Moya, A. y Velásquez, A.M. (2006)	1,2
Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (2007)	10
Contraloría General de la República (CGR)	2,9
Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2001)	4
Sindicato de Trabajadores del Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA-(SINTRADIN).	4,4
Codhes	4,8
Acción Social – PPTP (2005)	6.8
Comisión de seguimiento y monitoreo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras-CSML (2015)	7
Amnistía Internacional (2015)	8

Fuente: Elaboración propia

Desconocer estas estimaciones y lo que han significado para fijar algo similar a las metas de restitución sí evidencia un cambio del enfoque de una política adecuada y ambiciosa a una de mínimos y basada en una fijación de objetivos que carece completamente de transparencia.

El cambio es respecto a los documentos institucionales que fijaron la política de atención y reparación a las víctimas. Es inevitable mencionar las metas que se incluyeron en el Documento Conpes 3712 de 2011. Este Conpes incluye una metodología para estimar el universo de víctimas que iban a hacer objeto de todas las medidas de atención, asistencia y reparación (no solo de medidas de restitución) contempladas en la Ley 1448 de 2011.

También mencionó las limitaciones de esa estimación: “las dificultades asociadas a determinar con precisión el universo de víctimas” que se enumeran en:

- Los registros de víctimas no abarcan el periodo que pretende cubrir la Ley 1448.
- Las entidades que tienen información relevante para estimar el universo de víctimas no la acompañan de información que dé cuenta de que están relacionadas con el conflicto armado.
- Las estimaciones hasta ese momento podían ser inexactas debido al desconocimiento de derechos por parte de las víctimas o la prevención a denunciar. (Importante factor que implicaría que el número de víctimas podría ser mayor, no menor a las estimaciones).

El Conpes reconocía que el universo podía ser mayor al estimado hasta ese momento, debido a que hay víctimas no registradas y a la existencia de víctimas futuras. Ambas circunstancias, como es previsible, aumentarían el número de potenciales beneficiarios de la política de atención integral a las víctimas, no lo reducirían.

Tal universo estimado de víctimas producto de la metodología es de carácter indicativo, sujeto a verificación y actualización permanente, labor que le compete entre otras entidades a la URT. Aunque esto es cierto, en lo que se quiere hacer énfasis es que todos los supuestos que el mismo Conpes reconocía que podían causar el subregistro aún persisten y no existe un argumento razonable para pensar que las estimaciones actuales estén muy por encima del universo real de víctimas de despojo y abandono.

Frente a las medidas de restitución de tierras el Conpes calculaba en 360 mil las reclamaciones relacionadas con despojo de tierras tomando como fuente el RUPD y el

RUPTA. De aquí se excluían 60 mil reclamaciones de tenedores o que se refieren a zonas no adjudicables con lo cual el estimado de reclamaciones de restitución sería de 300 mil.

Frente a estos datos nos dicen desde la URT que era una cifra estimada y que las reclamaciones actuales muestran que solo hay 80 mil solicitudes y que esta es la meta de la Unidad: dar trámite, por lo menos en la etapa administrativa, a este número de solicitudes. Las implicaciones de esta discusión sobre las metas de la restitución no son simples debates sobre números sino que tienen repercusiones de importancia en el alcance y en el cumplimiento adecuado y suficiente de los objetivos de la restitución.

Bien lo advertía el documento Conpes: Las autoridades encargadas de llevar registros que tengan que ver con la ejecución de las medidas de reparación debían verificar y actualizar permanentemente estos registros. Pero con la persistencia de todos los factores que conducen a un subregistro del número de solicitudes y de víctimas de despojo y abandono forzado es simplemente conformista que la meta de la Unidad sea atender administrativa las reclamaciones que ya se encuentran en trámite y no apuntar a aproximarse a las estimaciones iniciales de 300 mil reclamaciones.

Establecerse estas metas, además de obviar los problemas de subregistro, hace que la política no se preocupe por atender los factores que lo explican y de los cuales hay evidencia. Una encuesta aplicada por el Observatorio de Tierras (2014), evidenció problemas como el desconocimiento de los derechos por parte de potenciales beneficiarios de la restitución o la existencia de condiciones de inseguridad y estabilidad de las víctimas, que los incentivan a no acercarse a reclamar. Tales factores y muchos más simplemente pasan desapercibidos por un enfoque de la política de restitución autocomplaciente.

IV. Segundos ocupantes¹⁵

Uno de los principales retos para la ejecución de la política de restitución de tierras es la atención de los segundos ocupantes. Por segundos ocupantes nos referimos a las personas que se encuentran actualmente en los predios que son solicitados por víctimas de despojo y abandono forzado. Estas poblaciones suscitan todo un problema para la restitución debido a circunstancias que los hacen tanto o más vulnerables que las víctimas reclamantes. No obstante, el diseño institucional de la ley no contempló la posibilidad de que existieran personas con estas características que se vieran abocadas a perder la tierra de la que depende su sustento económico.

Dicha situación ha generado un problema social alrededor de la restitución puesto que, por un lado, establece nuevas tensiones sobre la tierra y, por el otro, pone en cuestión la legitimidad de la restitución y el cumplimiento de las metas propuestas por el Gobierno Nacional. El Observatorio, junto con otras organizaciones de derechos humanos, ha documentado algunos casos y ha intentado incidir en la construcción de herramientas para que la institucionalidad comience a dar respuesta a esta población.¹⁶

Como respuesta a esta problemática, la Unidad de Restitución de Tierras emitió el Acuerdo 21 de 2015 por medio del cual establece un programa de providencias y medidas para la atención de segundos ocupantes en el marco de la restitución. Este programa está dirigido a “(...) aquellas personas naturales reconocidas como tal mediante providencia

¹⁵ Algunos de estos resultados fueron presentados en el Seminario Internacional Guerra y Paz, en la ciudad de Bogotá, Colombia, realizado los días 17, 18 y 19 de Noviembre de 2015. www.tierrapaz.observatoriodetierras.org (Segundos Ocupantes). Parte de la investigación está recogida en un documento conjunto con DeJusticia sobre los problemas de Segundos Ocupantes. Disponible en: <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/11/Ponencia-Segundos-Ocupantes.pdf>

¹⁶ El Observatorio, junto con DeJusticia, participó en el Encuentro Nacional de Jueces y Magistrados en Restitución de Tierras, en el que se presentaron una serie de propuestas para dar tratamiento al tema de los segundos ocupantes. Los documentos disponibles están en: http://www.observatoriodetierras.org/portfolio/conversatorio-jueces/?doing_wp_cron=1449496286.7731599807739257812500

judicial, que pese a no haber participado de los hechos que dieron lugar al despojo o al abandono forzado, no fueron declaradas de buena fe exenta de culpa en la sentencias de restitución y que, con ocasión a la sentencia, se vieron abocadas a perder su relación con el predio solicitado en restitución” (artículo 4).

Además de proveer una definición de segundos ocupantes, la URT reconoce las variaciones en cuanto a condiciones de vida de los segundos ocupantes. El acuerdo formula estrategias para atender a ocupantes sin tierra que derivan su sustento del predio materia de restitución; aquellos que son propietarios, poseedores u ocupantes de otra tierra distinta a la sometida a restitución, y que derivan del predio restituido sus medios de subsistencia; y quienes no habitan ni derivan del predio restituido sus medios de subsistencia. A partir de esta clasificación, se establecen medidas como la entrega de proyectos productivos, de predios equivalentes a los restituidos, la formalización de predios distintos al restituido, y la postulación programas de vivienda.

a. Implementación Acuerdo 021 de 2015

De acuerdo con reportes de prensa sobre la implementación del Acuerdo sobre segundos ocupantes, se señala que esta ha sido precaria. De un total de 2232 sentencias de restitución (cifra aportada por la prensa) solo en 20 casos (opositores) “sus derechos habían sido reconocidos” (León Quiroga, 2016).

Si bien es cierto que las sentencias de restitución reflejan la aplicación precaria de este Acuerdo, con lo cual se cuestiona a este como medida efectiva de atención a los segundos ocupantes, tales cifras deben ponerse en perspectiva y examinarse con rigor.

El universo de 2232 sentencias simplemente no es el dato adecuado para ser el punto de partida sobre el número de casos que debe atender el Acuerdo de segundos ocupantes. Las razones son dos: (I) no todas las 2232 sentencias se profirieron después de la entrada en vigencia del Acuerdo 021, así que jurídicamente era imposible que se le exigiera a los jueces implementar tal Acuerdo y; (II) no todas esas sentencias se refieren a casos donde se presente opositor por tanto tampoco puede pensarse que sean todas las sentencias la referencia adecuada para verificar la implementación de ese acuerdo.

Supliendo estas inconsistencias en las cifras sobre implementación de las medidas sobre segundos ocupantes, el Observatorio le hizo seguimiento a las sentencias de restitución que cumplieran concomitantemente cuatro condiciones: (I) sentencias que se pronunciaran sobre solicitudes de restitución con fecha de admisión posterior a la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo 021 de 2015 (10 de abril de 2015)¹⁷; (II) sentencias en las que concurriera un opositor; (III) que el opositor no hubiera logrado probar la buena fe exenta de culpa y; (IV) que las sentencias hayan sido favorables al reclamante de la restitución.

Al hacer una búsqueda con estos criterios solo resultan dos sentencias en las que debía darse aplicación al Acuerdo 021 de 2015 y se omitió. Con este dato es innegable la aplicación deficiente del acuerdo pero aún es muy pronto para determinar lo inadecuado de estas medidas de atención a segundos ocupantes y es necesario contar con información para llegar a conclusiones más generalizables al respecto.

¹⁷ Aquí solo se tuvieron en cuenta sentencias en las que se expresara claramente cuál fue la fecha de admisión de la solicitud de restitución en la etapa judicial. Dado que muchas sentencias que cumplen todos los demás requisitos pero no incluyen este dato, no se tuvieron en cuenta, razón por la cual este conteo de sentencias es conservador y puede estar afectado por subregistro.

b. Recomendaciones

El Observatorio ha puesto sobre la mesa una serie de retos de política que deben ser atendidos para lograr los fines de la Ley. El seguimiento a sentencias de restitución, realizado por el equipo de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, ha dado cuenta que algunas de las circunstancias en las que se ha reconocido la situación de vulnerabilidad de los segundos ocupantes, a saber: (I) el hecho de que el segundo ocupante haya sido víctima de despojo o abandono de un predio distinto al que fue objeto de solicitud o (II) que el segundo ocupante sea un sujeto de reforma agraria. Atendiendo a este criterio hay entonces segundos ocupantes vulnerables y no vulnerables. Los primeros imponen a las instituciones retos en la atención. En cambio, los segundos imponen retos en el cumplimiento de los fallos.

Frente a los segundos ocupantes no vulnerables, nos referimos a los retos en el cumplimiento en la medida en que se debe garantizar que, pese a la resistencia y oposición de estas personas, se materialicen los fallos de restitución a favor de las víctimas, incluso con el acompañamiento de la fuerza pública y los correspondientes desalojos para la entrega material. A propósito de esto, el Observatorio presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 100 de la ley 1448 que supeditaba la entrega material de los predios a las víctimas beneficiarias al pago de compensaciones de los opositores declarados de buena fe. En sentencia C- 795 de 2014, la Corte declaró inexecutable esta disposición, llamando la atención sobre la autonomía e independencia del derecho a la restitución de las víctimas frente a los derechos de los terceros de buena fe exenta de culpa.

Ahora bien, es respecto de los segundos ocupantes vulnerables en donde se habla de los retos frente a la atención y donde se reconocen una serie de obstáculos durante el

proceso. En la etapa administrativa se requiere que se pueda caracterizar de la manera más completa e integral a esta población. Esto precisamente, con el propósito de verificar, la situación de vulnerabilidad de estas personas y brindarle herramientas al juez para emitir su fallo. Así, los análisis de contexto deben detallar si estas personas (segundos ocupantes vulnerables) han sido víctimas de desplazamiento, abandono forzado o despojo de otros predios distintos al que está siendo objeto de solicitud, o si estas personas cumplen con los requisitos que las normas establecen para ser considerados sujetos de reforma agraria.

Otro reto o dificultad implica que la URT no puede ejercer la representación legal de los reclamantes y, al mismo tiempo, de los segundos ocupantes vulnerables. En este sentido, es un avance el hecho de que la URT trabaje de la mano con la Defensoría del Pueblo para que sea esta la que preste la asesoría y eventual representación judicial a estas personas. Ya en la etapa judicial, con mejores caracterizaciones y análisis de contexto sobre los segundos ocupantes así como con la defensa técnica que pueda proveer la Defensoría, se le aportan muchos más elementos a los jueces y estos profieran una decisión que proteja a ambas partes en la restitución.

Eventualmente, aunque esto debería ser una preocupación de quienes ejercen la representación legal de los segundos ocupantes vulnerables, una solución es que los jueces apliquen un estándar de buena fe no tan riguroso frente a estas personas vulnerables que pueda hacerlas merecedoras de las compensaciones. Frente a esta opción hay una preocupación legítima de que al reducir los estándares de la buena fe, el proceso de restitución se preste para legalizar despojos. Es por esto que muchos tribunales puedan oponerse a esta opción.

Ahora, con respecto a la medida de entrega de predios equivalentes, surge la duda sobre la capacidad del Fondo de la Unidad para atender simultáneamente a las víctimas que son restituidas por equivalencia y a los segundos ocupantes. Hace un tiempo circuló en medios de comunicación, la versión del Director de la URT según la cual el Fondo cuenta con 20 predios, lo cual dudosamente sea suficiente para atender al mismo tiempo las dos poblaciones. Salvo que el Fondo consiga una fuente excepcional de recursos y predios, no parece una buena alternativa. Pero la coordinación e involucramiento de otras entidades como la Defensoría o el Incoder en la atención de esta población vulnerable es la forma en la que la cuestión de los segundos ocupantes ofrece oportunidades.

La atención a los segundos ocupantes se enfrenta a otro reto que tiene que ver con el diseño mismo de la ley que impuso la restitución como la medida preferente, y la compensación y restitución por equivalencia de las víctimas beneficiarias como medidas que solo se consideran cuando las condiciones del lugar de ubicación del predio hace el retorno inviable. Muchas de las víctimas beneficiarias fueron despojadas o abandonaron sus predios hace ya bastante tiempo, y establecieron sus proyectos de vida en otras regiones.

Una encuesta realizada por el Observatorio muestra que el 70% de las víctimas no tiene deseos de retornar, ya sea por temor a la revictimización, por falta de información y conocimiento de sus derechos, por demoras en los procesos, y/o por el establecimiento de proyectos de vida en otros lugares distintos al de la ubicación del predio reclamado (Observatorio 2015). Esto implica pensar en la posibilidad en alternativas para la restitución que no estén supeditadas a la micro y macrofocalización, y que tengan en consideración los proyectos y expectativas de vida tanto de las víctimas como de los segundos ocupantes.

El problema de los segundos ocupantes ha mostrado la deficiencia del Estado en dos aspectos: el primero son las barreras que tiene una población vulnerable, como es el caso de los segundos ocupantes, al momento de proveerse una defensa técnica ante los efectos adversos de políticas agrarias de distinta naturaleza (pensemos en el caso de las Zidres, por ejemplo). El segundo es que la cuestión de los segundos ocupantes muestra la necesidad de promover otras medidas de redistribución de activos rurales que no solo respondan a las necesidades de las víctimas del conflicto armado, sino a otros sujetos vulnerables del campo.

Por último, este problema llama la atención sobre los problemas que existen cuando consideramos las instituciones que se dan en el marco de la política de restitución son de carácter transitorio. Es necesario entonces apostarle al fortalecimiento institucional de otras entidades que, aun después de terminada la vigencia de la Ley 1448, van a tener que desempeñar funciones que de una u otra manera están vinculadas con la superación de las causas del conflicto y de las formas en que ha operado el despojo en el país.

V. Recomendaciones de política

- El seguimiento presentado por el Observatorio hace notar la necesidad de hacer una evaluación muy cuidadosa sobre los procesos de restitución, reconociendo que existe una subestimación radical del número de desposeídos que impide medir la eficiencia de la política. El Observatorio próximamente publicará unos cálculos en este sentido.
- Asimismo, pensar en alternativas a la restitución de tierras que se concentren en la reparación y que tengan en cuenta las complejidades que el retorno tiene para la vida de las familias víctimas del conflicto. Una posible solución es pensar en la compensación en dinero que además, tendría como efecto la creación de un mecanismo para dotar de tierra al fondo de tierras propuesto en el acuerdo de La Habana.
- Los jueces y magistrados de restitución de tierras son una figura clave en el logro de la paz y en la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. En este sentido, se hace necesario fortalecer las capacidades de las instituciones asociadas al cumplimiento de las órdenes de los jueces y magistrados de restitución de tierras, con miras a garantizar el goce efectivo de derechos y, con ello, fortalecer la legitimidad política de la jurisdicción de tierras.
- La justicia constitucional es mucho más potente y eficiente para el tratamiento de las víctimas del conflicto armado, más que la justicia transicional civil. Esta última resulta de más utilidad para tratar a los victimarios del conflicto armado, pues tiende a concebir mecanismos idóneos para garantizar la paz duradera.
- Identificar las mejores prácticas en términos de decisión judicial y hacerlas vinculantes a través del precedente horizontal.

- Las barreras que el proceso de restitución elimina para que el campesinado pueda acceder a las garantías judiciales, repercuten en una inclusión democrática del campesinado, entendiendo la vinculación de la protección judicial con la existencia de un régimen democrático. En este sentido, se hace necesario tomar elementos de la jurisdicción de restitución de tierras para una eventual jurisdicción agraria, teniendo en cuenta a las poblaciones campesinas como sujetos de especial protección.

VI. Referencias bibliográficas

Acción Social-Programa de Protección de Tierras y Territorios. (2005). *Diseño de una metodología participativa para la recolección de información y protección de bienes muebles*. Bogotá.

Amnistía Internacional (2015). Colombia: Restituir La Tierra, Asegurar La Paz. Los Derechos Territoriales De Las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes.

Congreso de la República. (2011). República de Colombia. *Ley 1448 de 2011*.

Consejo Superior de la Judicatura. (2014). *Desplazamiento forzado y jueces y juezas de restitución de tierras*. Bogotá.

Corte Constitucional. (2007). República de Colombia. *Auto 223 de 2007*.

Corte Constitucional. (2007). República de Colombia. *Sentencia T-821 de 2007*.

Corte Constitucional. (2007). República de Colombia. *Auto 109 de 2007*.

Corte Constitucional. (2015). República de Colombia. *Sentencia T-679 de 2015*.

Garay Salamanca, L. J. (2009). *El reto ante la tragedia del desplazamiento forzado: Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, Bogotá.

Garay Salamanca, L. J. (2011). *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia*. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, Bogotá.

Garay, L. J., & Vargas Valencia, F. (2012). *Memoria y reparación: elementos para una justicia transicional pro víctima*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

García Villegas, M., & Espinosa R., J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.

Gobierno Nacional. (1991). República de Colombia. *Decreto 2591 de 1991*.

- Gutiérrez Sanín, F. (2014). *El Orangután con Sacoleva. cien años de democracia y represión en Colombia (1919-2010)*. Bogotá: IEPRI Debate.
- Gutiérrez Sanín, F. (2015). *¿Una historia simple?* Bogotá. Comisión Histórica del Conflicto y Sus Víctimas
- Gutiérrez Baquero, L.G. (2015). De la microfocalización y otros demonios de la restitución. Revista Semana. Agosto de 2015. Disponible en <http://www.semana.com/opinion/articulo/laura-gabriela-gutierrez-baquero-de-la-microfocalizacion-otros-demonios-de-la-restitucion/433229-3>
- Gutiérrez- Sanín, Francisco Un trancón fenomenal: Análisis en las demoras del proceso de restitución, Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2013 en <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/01/UN-TRANC%C3%93N-FENOMENAL.pdf>
- Gutierrez- Sanin et al, LA RESTITUCIÓN Y SUS PROBLEMAS SEGÚN SUS POTENCIALES BENEFICIARIOS, Observatorio de restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2014, <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/01/La-Restituci%C3%B3n-y-sus-problemas-seg%C3%BAAn-sus-potenciales-beneficiarios.pdf>
- Ibáñez, A. M., Moya, A., & Velásquez, A. (2006). *Hacia una política proactiva para la población desplazada*. Bogotá.
- Movimiento de víctimas de crímenes de Estado. (2007). *Catastro alternativo, estrategia contra la impunidad y herramienta para la reparación integral*. Bogotá.
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2014). La restitución y sus problemas según sus potenciales beneficiarios. Disponible en <http://www.observatoriodetierras.org/reportes-semestrales-sobre-proceso-de-restitucion/>
- Peña Huertas, R. d., Parada Hernández, M. M., & Zuleta Ríos, S. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjã vu hacia la concentración y el despojo: un

análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991 - 2010). *Estudios Socio Jurídicos*, 16(1), 123-166.

Peña Huertas, R. d., Parada Hernández, M. M., Ruiz González, L.E. & Álvarez Morales, D.R. (2016) Restitution Judges: a Starting Point for an Inclusive and Sustainable Land. [En revisión]

Post, R., & Siegel, R.. (2013). *Constitucionalismo democrático: por una reconciliación entre Constitución y pueblo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Programa Mundial de Alimentos. (2001). *Estudio de caso de las necesidades alimentarias de la población desplazada en Colombia*. Bogotá.

Sabogal, Ricardo (2015). Ladrán, luego cabalgamos. *El Espectador*. Agosto 14 de 2015. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/ladrán-luego-cabalgamos-ricardo-sabogal-urrego-columna-el-tiempo/16237019>

Unidad de Restitución de Tierras. (2015) Estadísticas de la Resitución. Disponible en <http://www.semana.com/opinion/articulo/laura-gabriela-gutierrez-baquero-de-la-microfocalizacion-otros-demonios-de-la-restitucion/433229-3>

Unidad de Restitución de Tierras (2012). *ABC para jueces en materia de restitución de tierras*. Bogotá.