

# ENGRANAJES DE LA RESTITUCIÓN: ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL EN LA ETAPA DE POSFALLO

OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN Y REGULACIÓN DE  
DERECHOS DE PROPIEDAD AGRARIA

NOVIEMBRE 2021  
ISSN: 2590-9347 (EN LÍNEA)  
BOGOTÁ



Universidad del  
**Rosario**



OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN  
Y REGULACIÓN DE DERECHOS  
DE PROPIEDAD AGRARIA

# OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN Y REGULACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD AGRARIA

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN  
**DIRECTOR**

ROCÍO DEL PILAR PEÑA HUERTAS  
**COORDINADORA ACADÉMICA**

**REPORTE SEMESTRAL** OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN Y REGULACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD AGRARIA

**ISSN:** 2590- 9347 (EN LÍNEA)

**PROYECTO:** LOS JUECES Y LA PROPIEDAD RURAL. EL ESLABÓN PERDIDO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LA TIERRA

**CONVOCATORIA:** FONDOS CONCURSABLES 2018 - MODALIDAD BIG GRANTS - UNIVERSIDAD DEL ROSARIO.

**CÓDIGO:** IVFJG003

## **AUTORES/AS:**

BRYAN TRIANA ANCINEZ  
YIRA NOHELIA LÓPEZ CASTRO  
MILTON ALBERTO VALENCIA HERRERA  
LINA MARÍA ORTEGA VAN ARCKEN  
ALFONSO JAVIER LOZANO VALCÁRCEL  
ANA VALENTINA NIETO CRUZ  
ROCÍO DEL PILAR PEÑA HUERTAS

## **AGRADECIMIENTOS:**

AGRADECEMOS AL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, LOS JUECES Y EL ACOMPAÑAMIENTO QUE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS PRESTÓ AL OBSERVATORIO DE TIERRAS PARA REALIZAR LAS ENTREVISTAS CON LOS EQUIPOS DEL GRUPO DE CUMPLIMIENTO DE ÓRDENES JUDICIALES Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL (COJAI) Y DEL GRUPO PROYECTOS PRODUCTIVOS DE LAS REGIONALES DEL META, CUNDINAMARCA, VALLE DEL CAUCA, NARIÑO Y TOLIMA. LA VISIÓN DE LOS FUNCIONARIOS Y SU COMPRENSIÓN DE LAS DINÁMICAS DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN ES UNO DE LOS MÁS IMPORTANTES HALLAZGOS DE ESTE PROYECTO.

TAMBIÉN AGRADECEMOS AL EQUIPO DEL OBSERVATORIO DE TIERRAS, A MARÍA TERESA GUTIÉRREZ, MARÍA CAMILA JIMÉNEZ Y LUISA URIBE POR LOS COMENTARIOS SOBRE LAS VERSIONES PREVIAS A ESTA PUBLICACIÓN. SUS IDEAS APORTARON A LA VERSIÓN QUE HOY ESTÁ PUBLICADA. A MÓNICA RODRÍGUEZ, QUE CON SU LABOR MANTUVO TODOS LOS ENGRANAJES DEL PROYECTO FUNCIONADO, A CAROLINA CROSBY POR EL TRABAJO DE EDICIÓN Y DIAGRAMACIÓN DE ESTE TEXTO PARA QUE SONARA COMO UNA SOLA VOZ SIN PERDER LA MULTIPLICIDAD DE VISIONES Y A MARGARITA MARÍN JARAMILLO, QUIEN ELABORÓ LOS MAPAS Y GRÁFICAS DEL REPORTE, POR SU APORTE Y ACLARACIONES EN TEMAS CUANTITATIVOS.

# ÍNDICE

Introducción /	<b>P. 1</b>
Análisis general /	<b>P. 5</b>
Análisis regional /	<b>P. 23</b>
Nariño /	<b>P. 24</b>
Tolima /	<b>P. 50</b>
Cundinamarca /	<b>P. 64</b>
Meta /	<b>P. 78</b>
Norte de Santander /	<b>P. 90</b>
Conclusiones /	<b>P. 94</b>
Referencias bibliográficas /	<b>P. 96</b>

## MAPAS

MAPA 1: Circuitos Judiciales de Restitución de Tierras según la versión publicada del Acuerdo PSAA15-10410 de noviembre 23 de 2015 /	<b>P. 6</b>
MAPA 2: Distribución de las Direcciones territoriales de la URT /	<b>P. 7</b>

## GRÁFICAS

GRÁFICA 1: Órdenes de difícil cumplimiento por departamento /	<b>P. 13</b>
GRÁFICA 2: Razones de Difícil Cumplimiento /	<b>P. 15</b>
GRÁFICA 3: Retorno previo a los predios en Nariño /	<b>P. 27</b>
GRÁFICA 4: Conteo tipo de Decisión sobre Restitución en Nariño /	<b>P. 28</b>
GRÁFICA 5: Órdenes de Difícil Cumplimiento en Nariño /	<b>P. 32</b>
GRÁFICA 6: Órdenes de Difícil Cumplimiento en Valle /	<b>P. 38</b>

GRÁFICA 7: Victimarios Nariño / **P. 45**

GRÁFICA 8: Retorno Previo Tolima / **P. 52**

GRÁFICA 9: Conteo tipo de Decisión sobre Restitución en Tolima / **P. 52**

GRÁFICA 10: Órdenes de Difícil Cumplimiento Tolima / **P. 55**

GRÁFICA 11: Victimarios Tolima / **P. 60**

GRÁFICA 12: Retorno Previo Cundinamarca / **P. 65**

GRÁFICA 13: Conteo tipo de Decisión sobre Restitución en Cundinamarca / **P. 66**

GRÁFICA 14: Órdenes de Difícil Cumplimiento Cundinamarca / **P. 69**

GRÁFICA 15: Victimarios de Cundinamarca / **P. 74**

GRÁFICA 16: Órdenes de Difícil Cumplimiento Meta / **P. 81**

GRÁFICA 17: Victimarios de Meta / **P. 85**

## **TABLAS**

TABLA 1: Hechos victimizantes Nariño / **P. 44**

TABLA 2: Hechos victimizantes Tolima / **P. 59**

TABLA 3: Estado de las Órdenes Cundinamarca / **P. 68**

TABLA 4: Hechos Victimizantes de Cundinamarca / **P. 73**

TABLA 5: Hechos Victimizantes de Meta / **P. 84**



# INTRODUCCIÓN

---

En este reporte presentamos los hallazgos finales del proyecto de investigación *los jueces y la propiedad rural: el eslabón perdido de la política pública sobre la tierra* Financiado por el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. En el diseño original del proyecto buscábamos analizar el papel tanto de los jueces de restitución de tierras como de los jueces civiles (aquellos encargados de definir asuntos centrales en las políticas públicas de propiedad rural en Colombia), sin embargo, por las limitaciones al acceso a campo durante la pandemia, reestructuramos el proyecto para centrarnos en las sentencias de restitución de tierras.

En un reporte anterior identificamos que las sentencias emitidas por los jueces de restitución de tierras de instancias menores se enmarcan en lo que la literatura denomina *casos no difíciles* (Acosta et al, 2021). De esta manera, la labor judicial en la construcción de las sentencias resulta ser algo rutinario, pero vital, dentro de la política pública de tierras (Acosta et al, 2021). No obstante, el papel de los jueces de restitución se transforma una vez se emiten los fallos al punto de que se reconoce una etapa

posfallo dentro de estos procesos.

La literatura sobre la etapa posfallo de la restitución de tierras es escasa. Recientemente se han publicado trabajos sobre la efectividad de programas que hacen parte de la etapa posfallo, como ocurre con el programa de proyectos productivos en Moreno Sánchez et al., 2020 y en Maldonado et al., 2020. A pesar de la escasa literatura, sigue existiendo un consenso sobre la falta de información acerca del cumplimiento de los fallos de esta especialidad (Morris Rada et al., 2020; Bolívar Jaime & Viana Garcés, 2018).

La literatura en etapa posfallo se ha concentrado en realizar estudios de caso (Camargo Rojas, 2019; Martín Peré 2018; González Sáez & Soto Hoyos, 2018; Morris Rada, 2018; Garcés Amaya, 2016; Arenas Jiménez et al., 2015). En algunos textos, como en González Sáez & Soto Hoyos (2018) y Morris Rada (2018) los estudios se realizaron por asesores de procesos concretos de restitución de tierras. Sin embargo, se han estudiado de manera general la aplicación del enfoque de género (Meertens, 2017) y asuntos como la propiedad, generación de ingresos y el proyecto de vida de las personas restituidas (Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, 2017).

En todos estos estudios, encontramos un consenso generalizado sobre la falta de información acerca del cumplimiento de los fallos (Morris Rada et al., 2020; González Sáez & Soto Hoyos, 2018; Morris Rada, 2018; Meertens, 2017; Garcés Amaya, 2016). Esta, se explica de dos maneras: por un lado, Lozano Madrid (2016) señala que los jueces de restitución no tienen las facultades necesarias para hacer cumplir sus fallos, y, por el otro, se evidencia la ausencia de indicadores de materialización de derechos como razón de este vacío de información (Morris Rada et

al., 2020; González Sáez & Soto Hoyos, 2018; Meertens, 2017).

### 3

Adicionalmente, se ha identificado que las demoras y problemas en el cumplimiento de las sentencias afectan de manera negativa la voluntad de las personas restituidas (Suárez Veloza, 2020). Esta problemática es mayor en los casos en los que se restituye a mujeres cabeza de hogar (Meertens, 2017; Garcés Maya, 2015). Sumado a esto, también se ha identificado que los procesos de restitución de tierra no contaban con un mecanismo para evaluar la viabilidad económica de los predios restituidos desde el punto de vista ambiental (Hernández Garzón, 2017).

Ante estos problemas específicos que encontramos en la literatura, esperamos que nuestra investigación aporte un panorama amplio sobre el actuar de los jueces de restitución de tierras una vez emiten sentencia. Así, mostramos que la homogeneidad encontrada en los textos de las sentencias (Acosta et al, 2021) no se traduce en una homogeneidad en la etapa posfallo. La materialización de órdenes no sigue las pautas que ciertos teóricos como García Amado (2017) señalan como parte de una correcta argumentación jurídica con la que se puede analizar las sentencias judiciales.

En ese informe, mostramos que cada región estudiada presenta avances, obstáculos y dificultades diferentes y estas responden a las particularidades del conflicto en cada una de ellas, el tamaño de los predios a restituir y la decisión de retorno de las víctimas. Argumentamos que no existe una “receta” única nacional para ejecutar las órdenes de reparación integral establecidas por los jueces de restitución de tierras. Por esto, recomendamos que las instituciones competentes en el cumplimiento de las medidas de restitución y reparación deben analizar y atender las circunstancias particulares de cada zona, para cumplir efectiva-

mente con las órdenes previstas y superar algunos de los obstáculos que actualmente se encuentran.

Metodológicamente, construimos este documento a partir de la triangulación de tres fuentes de información. En primer lugar, usamos la base de sentencias que previamente analizamos en un informe anterior ya mencionado (Acosta et al, 2021). Complementamos esta base que para este reporte consta de 385 sentencias de los juzgados de restitución de tierras de los departamentos de Cundinamarca, Meta, Tolima, Nariño y la ciudad de Cali. En segundo lugar, logramos realizar entrevistas a diez jueces de las jurisdicciones de Pasto, Ibagué, Villavicencio, Cúcuta, Cali, Bogotá y Paz de Ariporo y a siete funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras, pertenecientes a las Direcciones Territoriales de Nariño, Tolima, Norte de Santander, Valle del Cauca, Cundinamarca y Meta. Finalmente, complementamos esta información con dos bases de seguimiento de órdenes construidas por la Unidad de Restitución de Tierras (URT) que nos facilitó esta misma entidad. La primera de ellas contiene 29.994 órdenes emitidas por jueces de restitución y la segunda cataloga 834 órdenes como órdenes de difícil cumplimiento.

A continuación, presentamos los datos y las tendencias de carácter general. Después, mostramos las particularidades que encontramos en cada una de las regiones estudiadas. Finalizamos este reporte con una serie de conclusiones y recomendaciones sobre el papel de los jueces dentro de la política de restitución de tierras.



## ANÁLISIS GENERAL

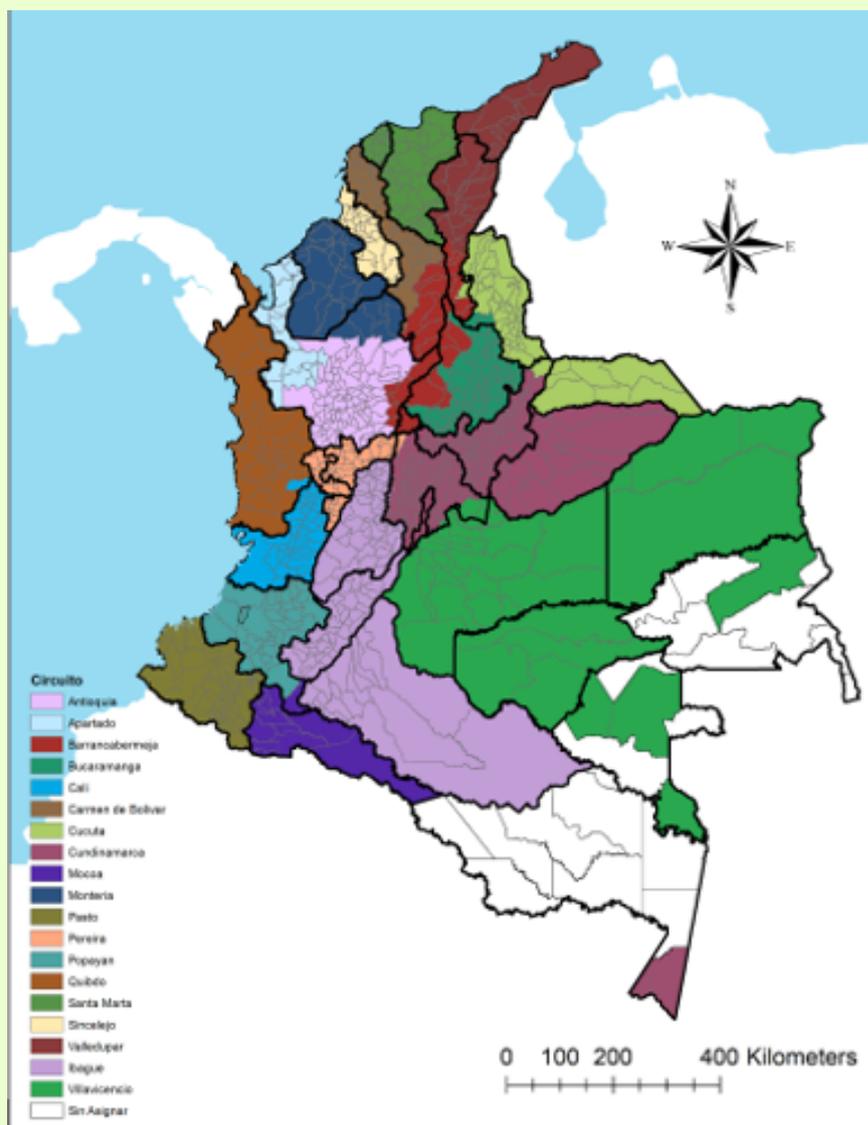
---

### **Competencia territorial de la URT y de la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras**

Para iniciar debemos aclarar que la organización territorial de la política de restitución de tierras no siempre coincide entre los jueces y las entidades involucradas. Los circuitos judiciales de restitución de tierras son definidos por el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) y las direcciones territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) son definidas por la misma entidad. A lo largo de los años, se ha modificado la competencia de los circuitos judiciales de restitución de tierras y de las direcciones territoriales de la URT. No obstante, encontramos que los cambios en los circuitos judiciales de restitución de tierras no se han actualizado en la versión publicada del Acuerdo PSAA15-10410 de noviembre 23 de 2015, por lo que mostramos en el Mapa 1 las competencias territoriales de ese documento.

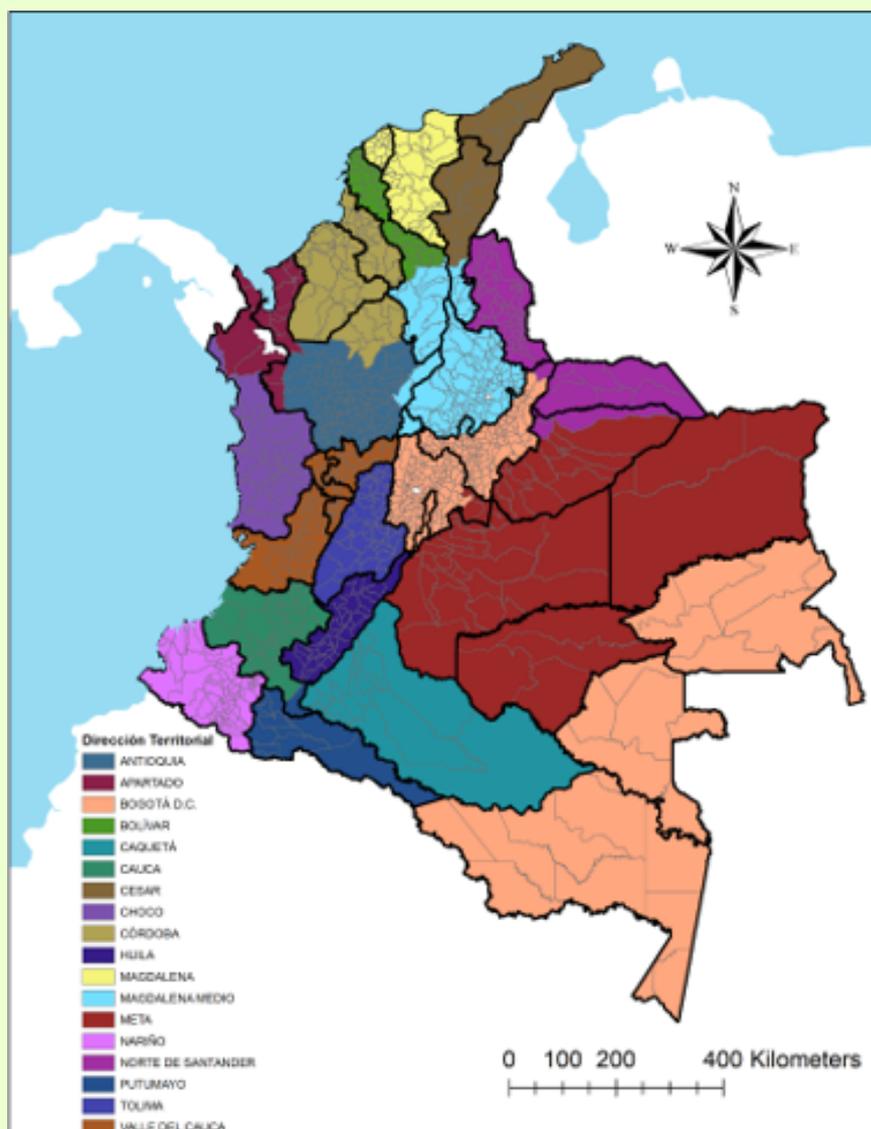
Mapa 1: Circuitos Judiciales de Restitución de Tierras según la versión publicada del Acuerdo PSAA15-10410 de noviembre 23 de 2015

6



(Elaborado por Margarita Marín Jaramillo, investigadora del Observatorio de Tierras)

Partiendo de esta base, mostramos para cada región los acuerdos que modificaron y establecieron la competencia de los juzgados de los que obtuvimos sentencias en el periodo estudiado. Por su parte, la URT definió mediante la Resolución 00516 De 2020 la cobertura geográfica de las Direcciones Territoriales de la entidad y del cual elaboramos el Mapa 2:



(Elaborado por Margarita Marín Jaramillo, investigadora del Observatorio de Tierras)

Lo que podemos destacar es que, en primer lugar, la extensión de los territorios en cada jurisdicción de restitución varía bastante. Mientras la región de Nariño únicamente ejerce sus competencias en municipios de ese mismo departamento, la región del Meta las desarrolla en los departamentos de Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare, Meta y tres municipios de Cundinamarca: Paratebuena, Medina y Guayabetal. No obstante, la extensión territorial de Circuitos judiciales no implica que la política avance en todas las zonas de la misma manera. Por ejemplo, a pesar de la amplia cobertura territorial del Circuito Judicial de Villavicencio, en el pe-

riodo analizado sólo se expedieron sentencias para uno de los departamentos. De esta forma, la extensión de la cobertura territorial no implica avances, pues estos dependen de la microfocalización.

## 8

En segundo lugar, la distribución territorial de los Circuitos Judiciales de restitución no tuvo en cuenta aspectos como las particularidades del conflicto en cada región, las características económicas rurales de las zonas o los avances institucionales en cada municipio, todo lo cual impacta la etapa del posfallo; los casos de Nariño y Tolima nos permiten ejemplificar este punto. En el caso de Nariño, los resultados muestran mayor avance en los municipios de cordillera que en la zona del Pacífico. Como nos lo expresaron diferentes actores entrevistados de esta zona, las diferencias entre aspectos como la seguridad, los avances y desarrollo del catastro y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y la variación de los impactos del conflicto en cada región implicó que las etapas del programa, entre ellas el posfallo, se comportaran de maneras drásticamente diferentes. Según los funcionarios, esto implicó que se requieran diferentes dinámicas para la ejecución de la restitución en una y otra zona:

De pronto el avance es que estamos microfocalizando unas zonas más rápido que otras entonces claro, tú en este momento puedes observar que la restitución está más consolidada en municipios como Tablón de Gómez que es donde hay más solicitudes resueltas y además con sentencia, otros municipios que pueden ser realmente, como colindantes a Tablón de Gómez que son Albán, Buesaco, donde ya podemos hablar que existe una relativa tranquilidad y los solicitantes de restitución han materializado e incluso, ya muchos tienen implementados esos proyectos productivos con asistencia técnica, ósea que la materialización ha sido completa, otras zonas del departamento han sido distintas, su dinámica es distinta, el departamento de Nariño no funciona igual en todas sus

subregiones, la mitad del departamento es Pacífico, son los diez municipios del Pacífico, la otra mitad que es esta zona, también está dividido en la parte norte, en la parte fronteriza, digamos que también tiene dinámicas diferentes, un municipio de Pasto, Tango y las zonas que les digo tienen una consolidación mayor, los municipios de cordillera, por ejemplo Los Andes Sotomayor que tiene una relativa consolidación en el proceso de restitución de tierras, que cuentan con sentencias de restitución y uso, pues han tenido un avance significativo (Entrevista N° 11, 28 de febrero de 2020).

La región del Tolima muestra esta misma problemática, pero de manera diferente. Los jueces y la Dirección de la URT, con sede en Ibagué, ejercieron sus competencias en tres departamentos durante la mayor parte de los 10 años que lleva la restitución de tierras. Esto generó dificultades en varias de las etapas de la política pues las realidades en cada departamento varían altamente. Las diferencias entre los municipios del Tolima y los del Caquetá en relación con el tamaño de los predios y los tipos de economías rurales implicaron un obstáculo para la ejecución de los proyectos productivos porque las estrategias realizadas en unas zonas no podían implementarse en las otras (Entrevista grupal N°15, 29 de abril de 2021).

Estos aspectos nos muestran que la distribución de las competencias territoriales de la jurisdicción de tierras y de la URT conlleva retrasos en la ejecución de la política, incluso en la etapa de posfallo. Las decisiones sobre cómo dividir el país para ejecutar la política se realizaron teniendo en cuenta las divisiones territoriales administrativas, pero estas no coinciden con características que son importantes para la ejecución de la restitución de tierras. Un sólo departamento tiene realidades diferentes entre los municipios de distintas geografías y entre municipios de distintos departamentos las diferencias son aún mayores.

Dichas variaciones afectan la forma en que las instituciones deben ejecutar la política de restitución de tierras. Como lo mostramos en varias de las citas transcritas en este reporte, aspectos como el tamaño de los predios, los avances de catastro o POT, entre otros, implican que las medidas diseñadas por la URT o las órdenes de los jueces sirvan en unos municipios, pero en otros no. Lo anterior conlleva a que los funcionarios deban encontrar nuevas formas de ejecutar la política de restitución. No obstante, algunos casos aquí expuestos apuntan a que las instituciones no han atendido estas realidades en todos los casos. Además, el diseño de la distribución de competencias a nivel territorial aumenta este obstáculo. La repartición de funciones en cada región no tuvo en cuenta estas realidades y se crearon jurisdicciones con territorios demasiado diferentes.

### **Razones del difícil cumplimiento**

En el proceso de restitución de tierras los jueces dictan órdenes a múltiples entidades con el fin de mejorar la situación de afectación de derechos en los que se encuentran los solicitantes de la restitución. Entre estas instituciones encontramos a la URT, la cual es una de las principales entidades que acompañan el proceso descrito en la ley 1448 de 2011. Las órdenes que son emitidas a la Unidad de Restitución de Tierras se basan en (i) el otorgamiento de compensaciones, ya sea a las víctimas por no poder restituirles el predio solicitado o a los segundos ocupantes que se encuentran en el predio restituido, (ii) el otorgamiento de alivios de pasivos que la víctima haya adquirido durante la época del despojo o desplazamiento, ya sea de carácter bancario y/o de servicios públicos domiciliarios, (iii) todo lo relacionado a proyectos productivos, desde el diseño hasta la implementación de los mismos, (iv) la priorización de subsidio de vivienda por medio

de la gestión interinstitucional entre la entidad encargada de su otorgamiento y finalmente es la encargada de (v) armonizar el atención por parte de todas las entidades en la etapa de posfallo.

La URT se encarga de procesar estas órdenes y las organiza en 6 líneas de atención que son:

### 1. **Compensaciones:**

Aquí se encuentran todas las órdenes que piden a la URT realizar un pago ya sea en dinero (se otorga un monto de dinero equiparable al predio imposible de restituir) o en especie (se entrega un predio de valor equiparable al predio imposible restituir) a las víctimas que por razones de imposibilidad de restitución o de retorno no puedan acceder al predio solicitado. Esta línea de atención se bifurca en dos sublíneas que son: la compensación a víctimas y la compensación a terceros de buena fe exenta de culpa.

### 2. **Alivio de pasivos y pago de servicios públicos domiciliarios:**

Esta línea de atención se encarga del pago de los pasivos generados a la víctima durante el tiempo que sufrió despojo o desplazamiento de su predio y que por este hecho no pudo cumplir sus obligaciones. El alivio se realiza ante entidades financieras en las cuales haya solicitado un crédito o sus derivados, o entidades de servicios públicos. Aquí no solamente se realiza el pago de los dineros adeudados por la víctima, sino también, se propende el otorgamiento de condonaciones, refinanciaciones, descuentos, rebajas, ampliaciones del plazo en los pagos, concesión de tarifas especiales, entre otros alivios que se puedan acordar entre las entidades y la URT, con el fin de mejorar la situación financiera con respecto a los pasivos de las víctimas.

### 3. Medidas de atención a segundos ocupantes:

Esta línea de atención se encarga de generar formas de protección aquellos segundos ocupantes que hayan probado su buena fe exenta de culpa dentro del proceso y con el fin de no desmejorar su situación, por lo cual se propenden protecciones como permitir el acceso a tierras, proyectos productivos, gestión de priorización en subsidios de vivienda, formalización de propiedad, compensaciones, entre otros que se encuentren como adecuados para mantener su situación o mejorarla.

### 4. Proyectos productivos:

Esta línea de atención permite a las víctimas acceder a proyectos productivos que respondan a las particularidades de su entorno familiar, terreno y productividad. Se encarga de las dos fases de funcionamiento que tienen los proyectos productivos: el diseño y la implementación. Dentro de las dos fases la URT realiza un acompañamiento a las víctimas con el fin que se llegue a buen término con las mismas.

### 5. Priorización subsidio de vivienda:

Esta línea de atención permite que la Unidad de Restitución de Tierras realice gestiones ante la entidad otorgante de los subsidios de vivienda con el fin de solicitar que las víctimas puedan acceder de manera preferente y preferencial a los programas de atención ofertados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; además de que sean incluidos en múltiples programas de vivienda urbana y rural.

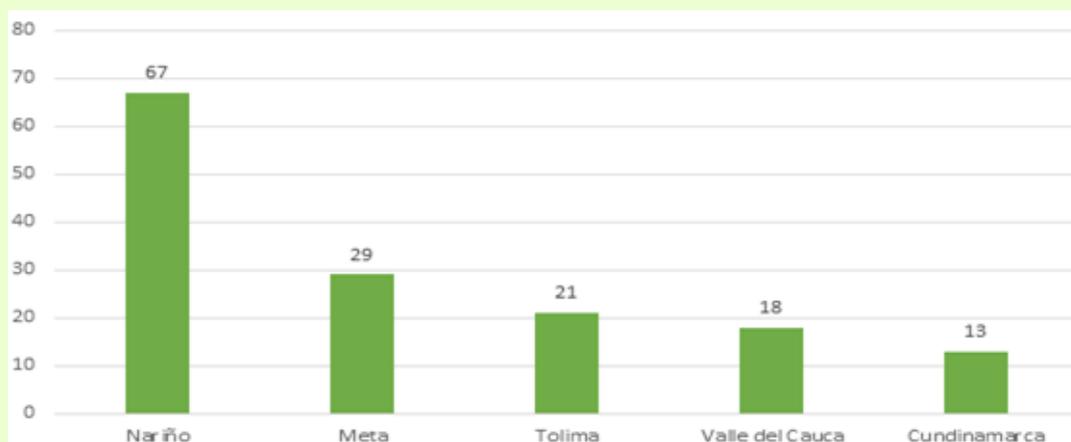
### 6. Articulación institucional:

Esta línea de atención tiene como objetivo armonizar la ejecución del posfallo de todas las entidades implicadas en las órdenes emitidas por el juez con el fin de proteger los derechos de las víctimas que se encuentran involucrados en el proceso.

Teniendo en cuenta las líneas de cumplimiento mencionadas, la Unidad de Restitución de Tierras clasifica ciertas órdenes como de difícil cumplimiento. Es importante denotar que, para la URT, el concepto de difícil cumplimiento es la imposibilidad de cumplir una orden en el tiempo previsto ya sea por factores internos o externos. Bajo este entendido, según la base de datos realizada por la Unidad de Restitución de Tierras que lleva el nombre de “Base de Órdenes de Difícil Cumplimiento” entre los años 2011 a 2021 se han emitido 834 órdenes que caen en esta categoría en todo el país.

En los municipios de interés de este reporte —Nariño, Tolima, Cundinamarca, Meta y Valle del Cauca— encontramos que se han dictado 145 órdenes de difícil cumplimiento a lo largo de los años, que se distribuyen de la siguiente manera: Nariño con 67 órdenes es el departamento con más órdenes de este tipo, seguido de Meta con 29 órdenes, Tolima con 21 órdenes, Valle del Cauca con 18 órdenes y finalmente Cundinamarca con 13 órdenes de difícil cumplimiento como se evidencia en la Gráfica 1.

**Gráfica 1. Órdenes de difícil cumplimiento por departamento**



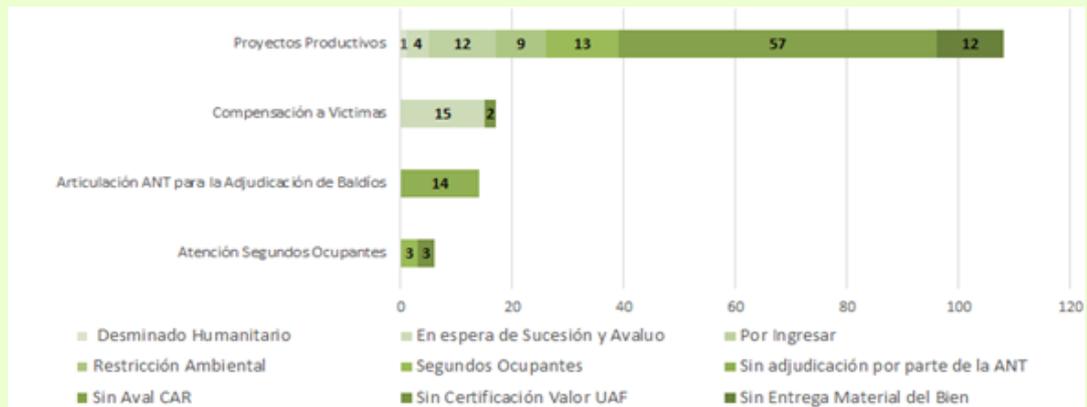
(Elaboración propia, a partir de datos de la URT)

Para analizar estas diferencias hay que tener en cuenta que el tener un mayor número de juzgados (y de sentencias) sirve para predecir una mayor cantidad de órdenes de difícil cumplimiento. No obstante, no podemos descartar que haya otros factores que incidan en el número de órdenes de difícil cumplimiento emitidas para la Unidad de Restitución de Tierras.

Pasando a las razones establecidas por la URT en el momento de clasificar una orden como de difícil cumplimiento o no, vale la pena dar un análisis general. El sistema de clasificación de la Unidad de Restitución de Tierras en seis líneas de atención evidencia una falencia debido a que la base se limita a mostrar a cuál línea pertenece la orden, no señala en qué consiste la orden que presenta dificultades y en muchos casos tampoco muestra las razones específicas de las dificultades.

En los departamentos de interés encontramos que las líneas de atención que tienen dificultades en el cumplimiento son: Proyectos Productivos con 108 órdenes, Compensación a Víctimas con 17 órdenes, Articulación Institucional - Sublínea Articulación Agencia Nacional de Tierras (ANT) para la Adjudicación de Baldíos con 14 órdenes y finalmente Atención a Segundos Ocupantes con 6 órdenes. En la Gráfica 2 vemos no sólo las líneas de cumplimiento que más falencias tienen, sino las múltiples razones que da la URT sobre su difícil cumplimiento.

## Gráfica 2. Razones de Difícil Cumplimiento



(Elaboración propia, a partir de datos de la URT)

15

En primer lugar, con respecto a la línea de atención de proyectos productivos, evidenciamos que la razón de difícil cumplimiento más usada por la URT es el aval que deben otorgar las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para ejecutar proyectos productivos en ciertas zonas del país. Son 57 órdenes que no se han podido ejecutar puesto que los avales van de la mano con estudios de suelo y la posibilidad de implementar cultivos en ellos de forma adecuada.

A esto se le suman las no entregas materiales del bien por presencia de segundos ocupantes o por la imposibilidad de su reubicación al momento de implementar el proyecto, las restricciones ambientales por imposibilidad de desarrollo en zonas de riesgo, por la no realización de la sucesión por parte de la Defensoría del Pueblo o por la ausencia de avalúo del bien por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Sumado a lo anterior, encontramos una razón que no se encuentra especificada en la base de datos realizada por la URT: la razón “Por Ingresar”.

En segundo lugar, en la línea de Compensación a Víctimas encontramos 17 órdenes, de las cuales 15 pertenecen a la Espera de Sucesión y Avalúo. Como lo dijimos anteriormente, estas

órdenes deben ser ejecutadas por la Defensoría del Pueblo y el IGAC con el fin de que se pueda otorgar la compensación. En tercer lugar, en la línea de Articulación Institucional evidenciamos la existencia de una sublínea llamada Articulación ANT para la adjudicación de baldíos. De las 14 órdenes que se encuentran en esta razón, se establece que la Agencia Nacional de Tierras no ha emitido las resoluciones de adjudicación que ordenó el juez. Vale la pena señalar que la única entidad facultada para emitir decisiones sobre baldíos es la ANT y el cumplimiento de estas órdenes depende únicamente de esta entidad.

Finalmente, en la línea de atención de segundos ocupantes encontramos que, de las seis órdenes, tres equivalen a que las alcaldías no han otorgado la certificación del valor exacto de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) con el fin de otorgar la compensación a los segundos ocupantes.

Bajo este análisis, podemos concluir que las razones externas de las órdenes de difícil cumplimiento se dan desde cinco instituciones que son: las CAR, por medio de los avalúos ambientales; la Defensoría del Pueblo, al no adelantar los procesos de sucesión; el IGAC al no realizar los avalúos correspondientes, la ANT al no adjudicar los bienes baldíos a los solicitantes de restitución y finalmente las alcaldías al coordinar la emisión de certificados de valor UAF.

Lo anterior se relaciona con lo visto en las entrevistas que realizamos a los funcionarios de la URT y a los Jueces de Restitución. En las entrevistas evidenciamos que algunas entidades, como la Defensoría del pueblo y el IGAC, no han logrado ejecutar de forma continua las órdenes por la dificultad para llegar a los predios, la falta de capacidad institucional o del personal que permita cumplir todas las diligencias en el tiempo previsto. Así mismo, el trabajo de campo necesario para garantizar el

cumplimiento de estas órdenes se ha visto afectado por la pandemia del COVID-19. (Entrevista grupal N° 16, 05 de mayo de 2020 & Entrevista N° 07, 27 de febrero de 2020).

**17**

Por lo tanto, las órdenes de difícil cumplimiento se presentan cuando no hay una articulación interinstitucional entre las instituciones de carácter regional y nacional con la sentencia. Adicionalmente, se requiere garantizar la seguridad de los funcionarios en el trabajo de campo, entre otros tantos factores que se deben seguir afinando con la práctica de la etapa posfallo de restitución.

### **Incidencia de los jueces de restitución en la etapa de posfallo**

A partir del análisis de la información triangulada, encontramos que los jueces participan en el cumplimiento de las órdenes posfallo de tres maneras: la primera es incluyendo macro-órdenes en sus sentencias y modulando su cumplimiento a través de la articulación interinstitucional, la segunda es asumiendo el papel de coordinadores como respuesta ante el incumplimiento de algunas entidades, y la tercera es manteniendo un diálogo constante con los demás actores, quienes en conjunto se han coordinado gracias a la agencia de actores externos. También identificamos que a través de los años se ha presentado una curva de aprendizaje favorable para la restitución, pues se ha generado sinergia entre jueces y entidades administrativas facilitando tanto resolver los litigios, como la ejecución de las órdenes.

El papel de los jueces en el cumplimiento de las órdenes de posfallo varía dependiendo del nivel de integración interinstitucional de las entidades administrativas. A pesar de que la coordinación [1] es un principio que debe orientar las

actuaciones y procedimientos administrativos (numeral 9, Art. 3, CPACA), las entidades identifican una falta de articulación y de recursos para atender las tareas que demanda el cumplimiento de las sentencias (Entrevista grupal N° 13, 22 de abril de 2021).

## 18

En estos casos se requiere que el juez asuma un papel de coordinación haciendo uso del poder de decisión que le confiere la ley 1448 para asegurar el cumplimiento de los fallos. En diferentes entrevistas, funcionarios de la URT manifestaron dificultades con el cumplimiento de ciertos procedimientos que eran competencia de otras entidades, pero que eran necesarios para el desempeño de funciones asignadas a la URT (Entrevista grupal N° 12, 13 de abril de 2021; Entrevista grupal N° 16, 05 de mayo de 2021). Un ejemplo de esto son los avalúos del predio restituido, a cargo del IGAC, cuando se ordena la compensación por equivalente o en dinero, y también el trámite de sucesiones, a cargo de la Defensoría del Pueblo, para iniciar con la implementación de proyectos productivos.

Entonces, frente a estos escenarios pueden presentarse dos alternativas que inciden en el papel del juez en la etapa de posfallo: (i) las entidades logran una articulación a través de diferentes mecanismos para cumplir con las órdenes judiciales o (ii) la articulación es difícil y el juez debe asumir un papel de coordinador para materializar las sentencias de restitución. En este segundo escenario, los resultados pueden ser dos: que se logre la articulación después de un proceso de aprendizaje o que el juez

[1] Algunos autores distinguen entre coordinación y cooperación. “La coordinación se enmarca dentro de relaciones de jerarquía y dirección que tienen como objetivo articular la actuación de las autoridades administrativas con el fin de evitar disfunciones y optimizar recursos (técnicos, humanos, financieros, etc.). La coordinación implica la existencia de una autoridad con cierto poder de dirección que ha sido atribuido por normas jurídicas. En ese orden de ideas, la coordinación implica una limitación al ejercicio de la autonomía de las autoridades administrativas por parte del superior jerárquico que cuenta con un poder de dirección” (Morón como se cita en Colmenares, Valencia y Londoño, 2014, p. 28-29). En contraste, en la cooperación no existen relaciones de subordinación y se trata de relaciones voluntarias que no requieren de consagración legal.

deba acudir a medidas de carácter coercitivo ante la reiterada imposibilidad de coordinación y cumplimiento por parte de ciertas entidades. Ahora bien, en algunas territoriales de la URT los jueces asumieron, inicialmente, el papel de coordinadores durante los primeros años de implementación de la política pública de restitución de tierras. Sin embargo, gracias a la curva de aprendizaje propiciada en los espacios de articulación y dirección la situación mejoró progresivamente al punto de que los jueces dejaron de actuar directamente como coordinadores.

Antes de entrar a analizar la información recopilada en los juzgados de restitución y en cada territorial de la URT, identificamos diferentes medidas utilizadas para asegurar el cumplimiento de lo ordenado en las sentencias de restitución que son:

1) **Medidas judiciales:** todas aquellas en las cuales intervienen directamente los jueces y las entidades responden directamente a sus requerimientos.

a. Audiencias o comités de seguimiento: es un espacio convocado por el juez en el que se reúnen representantes de las diferentes entidades, informan sobre los avances y obstáculos en el cumplimiento de las órdenes y el juez imparte las órdenes necesarias para continuar con la implementación de lo establecido en la sentencia.

b. Autos de seguimiento: son providencias judiciales escritas dictadas por el juez en las cuales ordena a una entidad en particular que informe por escrito el estado de cumplimiento de ciertas órdenes.

c. Informes de seguimiento: son ordenados por el juez dentro

de la sentencia. Las entidades responsables deben enviarlo al juzgado en términos que oscilan entre el mes y los dos meses indicando el avance en el cumplimiento de las órdenes.

d. Procesos disciplinarios: constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses (Ley 1952 de 2019 o Código general disciplinario).

e. Desacato: el que incumpla orden judicial incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar (art. 29, Ley 393 de 1997).

f. Requerimiento judicial: acto de comunicación o solicitud de un juez o tribunal, dirigido a una de las partes o un tercero, para ordenar, conforme a la ley, una conducta o inactividad.

2) **Instancias de articulación y coordinación interinstitucional:** Se trata de acciones emprendidas por las propias entidades administrativas para mejorar la comunicación y gestión de procesos que afectan el cumplimiento de las sentencias.

a. Convenios bilaterales entre la URT y diferentes instituciones para dar pronto cumplimiento a las órdenes. Esto garantiza un canal de comunicación directo entre las entidades para el manejo de la información y la designación de un funcionario responsable de adelantar los trámites administrativos necesarios

b. Mesas técnicas en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, donde participan diferentes entidades territoriales y administrativas junto a la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. Estos espacios fueron creados por la ley 1448 de 2011 (Art. 173). En las mesas participan los solicitantes, lo que les permite manifestar su postura con respecto al cumplimiento de las órdenes y obtener una respuesta de las entidades encargadas.

Aquí es importante anotar que no todos los Comités cuentan con estas mesas porque son espacios facultados por la ley, pero no de obligatoria articulación. En contraste, los Comités Territoriales son escenarios impuestos por la ley y cuentan con la participación de las siguientes entidades: gobernador o alcalde; secretario de gobierno, planeación, salud y educación; comandante de división o brigada que tenga jurisdicción en la zona y comandante de policía; director o coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); director regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); un representante del ministerio público; dos representantes de las mesas territoriales de víctimas y un delegado del director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Si bien varias de estas entidades son responsables por la ejecución de órdenes contenidas en las sentencias, se echa de menos otras instituciones como la ANT, el IGAC, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), el Ministerio de Vivienda, la Caja Agraria y la Defensoría del Pueblo que juegan un papel fundamental en el cumplimiento de las órdenes.

c. Espacios institucionales de concertación. La articulación interinstitucional ha sido impulsada por instituciones estatales como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Superior de la Judicatura, que han realizado una serie de encuentros para definir los puntos que se consideran

problemáticos de la restitución.

### 3) Espacios académicos e informales de comunicación

**22**

a. A nivel nacional, el seguimiento de las órdenes no se ha limitado únicamente a los canales formales, previamente mencionados, sino que la academia y organizaciones nacionales e internacionales han implementado talleres, congresos y conversatorios, entre otros espacios, para impulsar la política de restitución de tierras.

b. Algunos funcionarios se comunican con los jueces directamente a través de llamadas telefónicas o emails para solicitar apoyo o resolver dudas con respecto a la procedencia o aplicación de una orden.

c. Reuniones de articulación institucional que cuentan con la presencia del juez, pero que no se desarrollan en el marco de las competencias del juez como director del proceso. En ese sentido, son espacios informales desde el punto de vista del procedimiento formal contemplado en la ley 1448 y el Código General del Proceso (CGP).

A continuación, reconstruimos las experiencias diferenciadas de las distintas territoriales utilizando las entrevistas realizadas a jueces y funcionarios de la URT, clasificando los mecanismos empleados según las categorías propuestas.



## ANÁLISIS REGIONAL

---

Tanto para la presentación como para el análisis de los datos encontrados, organizamos las fuentes de tal forma que pudiéramos contrastar los hallazgos dentro de la labor judicial con los hallazgos dentro de la ejecución de las órdenes por parte de la Unidad de Restitución de Tierras (URT). En cada una de las regiones mostramos la distribución de competencias judiciales que le corresponden, las instituciones involucradas dentro de la política de restitución de tierras junto con las decisiones emitidas por los jueces sobre esa región. Seguidamente, damos un contexto sobre el desarrollo del conflicto armado de esa región siguiendo lo presentado en las sentencias. Para este punto tomamos la reconstrucción de los hechos por las sentencias de los municipios con mayor número de decisiones.

En cuanto a la jurisdicción de la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras, existe una Dirección Territorial en Nariño a la cual estaban adscritas dos oficinas: la del municipio de Pasto y la del municipio de Tumaco. Esta última fue cerrada mediante la Resolución 809 de 2016 por solicitud de la directora de la territorial, debido a la situación de seguridad relacionada con el narcotráfico que se presentaba en los municipios que hacían parte de la jurisdicción de dicha oficina. Según la mencionada Resolución, los municipios donde se presentaron inconvenientes fueron: Francisco Pizarro, Santa Bárbara, Mosquera, Tola, Charco, Roberto Payan, Magui Payan, Olaya Herrera, Tumaco y Barbacoas.

Actualmente, la Dirección Territorial de Nariño abarca todos los municipios de este departamento, incluyendo al municipio de Tumaco. A pesar de que no se ha establecido una división regional dentro de la jurisdicción, para los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras y para los jueces de restitución de Pasto existe una división geográfica del departamento de Nariño que comprende los municipios de la zona fronteriza con Ecuador, los municipios de cordillera (en el departamento de Nariño se unen en el Nudo de los Pastos las tres cordilleras de Los Andes al sur de Colombia), y los municipios con salida al Océano Pacífico.

La Dirección Territorial de Nariño se ha propuesto microfocalizar los siguientes municipios: Aldana, Cuaspud, Pupiales, Puerres, Córdoba, Potosí, El Contadero, Providencia, Sapuyes, Ospina, Imués, Túquerres, Iles, Guachucal, Gualmatán, y Funes. En municipios como Tumaco la microfocalización ha resultado más compleja, como mostramos más adelante.

El Circuito Judicial de Pasto abarca todos los municipios que integran el departamento de Nariño. En la actualidad existen cuatro juzgados de restitución de tierras en este Circuito. Los primeros juzgados en instituirse fueron el Juzgado primero de restitución de Pasto y el juzgado primero de restitución de Tumaco cuya jurisdicción abarcaba los municipios con costa en el Pacífico. Sin embargo, en virtud del Acuerdo 9685 de 2012 de la Sala Administrativa en Materia de Restitución de Tierras del Consejo Superior de la Judicatura, se trasladó el juzgado de restitución de tierras de Tumaco a la ciudad de Pasto. Así mismo, por medio del Acuerdo 9785 de 2012 de la misma corporación se crearon los juzgados segundo y tercero de restitución de tierras de Pasto, que entraron en funcionamiento antes que el juzgado cuarto.

Sin embargo, por solicitud del Tribunal Superior de Restitución de Tierras de este distrito, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el acuerdo PCSJA19-11370 del 30 de agosto de 2019, en el cual distribuía la carga de los procesos en etapa de sentencia de los Juzgados de Restitución de Tierras de Mocoa, Pasto, Pereira y Popayán.

Puede parecer extraño que el Distrito Judicial de Cali incluya ciudades como Mocoa, Pasto, Pereira y Popayán, pero lo que ocurre es que el Consejo Superior de la Judicatura organizó el distrito de esta manera con los acuerdos No. PSAA12-9268 del 24 de febrero de 2012 y PSAA14-10224 del 15 de septiembre de 2014.

Así, las sentencias que logramos incluir en la base de datos fueron proferidas por los juzgados primero, segundo y tercero de restitución de tierras de Cali emitidas entre el 26 de septiembre de 2019 y el 12 de junio de 2020. Debido al acuerdo PCSJA19-11370 del 30 de agosto de 2019, todas las sentencias que

sistematizamos de estos juzgados versaban sobre predios ubicados en el departamento de Nariño sin que se trate de juzgados de descongestión.

Gracias a la sistematización de las sentencias observamos que en el año 2018 el Circuito Judicial de Pasto emitió el mayor número de sentencias, esto se debió a que ese año funcionaron los Juzgados cuarto y quinto de Descongestión. Además, comparando con los otros tres departamentos que analizamos, en Nariño encontramos el mayor número de sentencias resueltas en un año con un total de 81 sentencias.

Los municipios donde se ha logrado restituir tierras en Nariño son: Albán, Belén, Buesaco, El Rosario, El Tablón de Gómez, La Cueva, Los Alpes, Los Andes Sotomayor, Pasto, Policarpa, San Bernardo, San José de Albán, San Pablo y Tangua. En Los Andes Sotomayor la restitución ha alcanzado el mayor número de sentencias, seguido por El Tablón de Gómez y Policarpa.

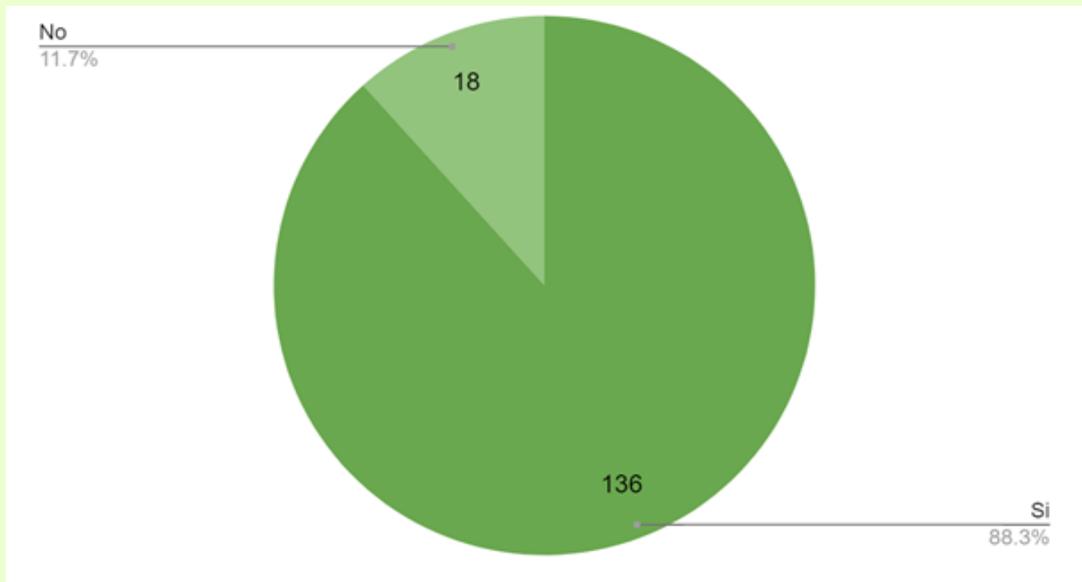
### **Estado de la restitución en el departamento de Nariño**

El principal avance que encontramos en el departamento de Nariño respecto a la restitución de tierras es el diálogo interinstitucional que se ha creado entre los funcionarios que hacen parte de la etapa administrativa, los funcionarios de las entidades que participan en la etapa de posfallo del proceso y los jueces de restitución de tierras. La creación de canales de comunicación permanentes entre las entidades, además de la implementación de convenios administrativos, han sido favorables para culminar de manera exitosa los casos de restitución de tierras en el departamento. Esta articulación de las entidades ha facilitado la resolución de los casos, beneficiando principalmente a las

víctimas que esperan que se haga efectiva la restitución de sus predios y su reparación integral.

Otro de los avances que encontramos en el departamento se relaciona con el retorno de las víctimas a los predios de los cuales fueron desplazados. En Nariño la mayoría de los solicitantes han podido retornar incluso antes de que se emita una decisión dentro del proceso de restitución de tierras como se puede ver en la Gráfica 3:

**Gráfica 3. Retorno previo a los predios en Nariño**



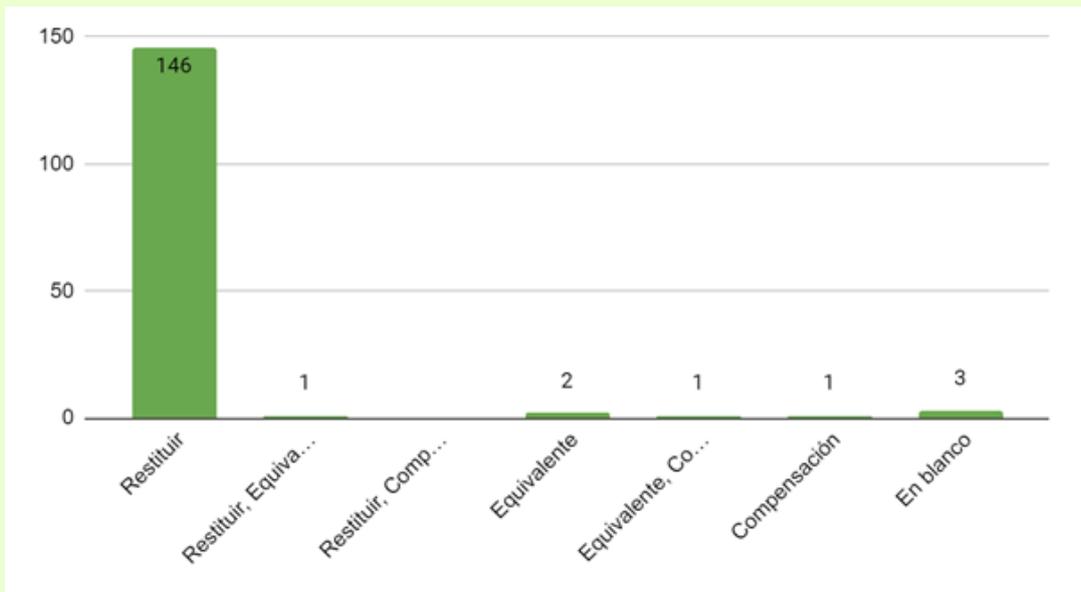
(Elaboración propia)

Antes de analizar las decisiones tomadas, vale la pena aclarar el tipo de decisiones que puede tomar un juez de restitución de tierras. El artículo 72 de la Ley de víctimas establece que en aquellos casos en los que la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no

sea posible ninguna de las formas de restitución.

En las sentencias analizadas identificamos la práctica de incluir en el fallo más de una de estas órdenes. Lo anterior se debe a que al momento de emitir las sentencias, estaban pendientes situaciones por verificar sobre los predios que harían imposible la restitución o a que los jueces reconocieron razones por las que la restitución por equivalente podría no materializarse. De esta forma, la Gráfica 4 presenta la distribución de las decisiones en Nariño en donde se puede observar que una inmensa mayoría de las decisiones se restituyen predios.

**Gráfica 4. Conteo tipo de Decisión sobre Restitución en Nariño**



(Elaboración propia)

El cumplimiento de las órdenes está a cargo de las entidades administrativas que están incluidas en las órdenes. En ese sentido, los jueces asumen un rol de supervisión y dirección del actuar de estas entidades. A través de entrevistas y de las bases de la URT encontramos una serie de dificultades que los funcionarios y jueces encargados de materializar estas órdenes identifican y que presentamos a continuación.

Para Nariño encontramos una dificultad particular en el cumplimiento de las órdenes que hemos llamado Macro-órdenes. Este tipo de órdenes corresponde con decisiones sobre la reparación colectiva material o simbólica dentro de un municipio, se encuentran contenidas en sentencias a las cuales se remiten otras sentencias. Algunos ejemplos representativos son la construcción de un acueducto, sobre lo que uno de los jueces nos indicaba:

"En alguna pequeña vereda de algún pequeño municipio un juez de restitución ordenó un acueducto, las entidades que se encargan de la evaluación técnica de este proyecto dicen que la altura a la que está ubicado esa pequeña vereda dificulta que el agua pueda subir con la presión que requiere un acueducto, tal y como lo ordena el juzgado y que atender la orden textual implicaría un sacrificio financiero igual a cuatro veces el presupuesto del municipio" (Entrevista N° 06, 27 de febrero de 2020).

También se encuentra la orden de construir una estación de policía:

"O tenemos el caso de este mismo juzgado de la primera sentencia que se dio, del caso 001, donde el juez le pareció importante asegurar la convivencia de las personas permitirles acceder a un ambiente de más tranquilidad a través de la orden de la construcción de una estación de policía en esa vereda, es una orden que hasta ahora no se ha podido cumplirse, ya a punto de cerrarse el periodo que nos dio la ley, el periodo inicial porque el ministerio de defensa, el ejército, la policía nos han dicho que simplemente no es una prioridad y no lo es, de hecho yo como funcionario puedo verlo es un municipio tranquilo, una vereda tranquila que no tienen ningún tipo de interés estratégico para ninguno de los actores del conflicto pasado o actual posiblemente futuro, no lo sabemos pero lo cierto es que es casi un remanso de paz y ellos no lo necesitan y las entidades tampoco lo van a hacer porque es un esfuerzo financiero enorme para una utilidad estratégica prácticamente inexistente" (Entrevista N° 06, 27 de febrero de 2020).

Debido a la complejidad y magnitud de este tipo de órdenes, al momento de terminar este documento aún no se ha cumplido ninguna orden colectiva en Nariño.

El artículo 77 de la Ley de Víctimas establece la obligación de desarrollar esquemas especiales para atender de manera prioritaria aspectos relacionados con vivienda, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo, para que los hogares en proceso de retorno puedan garantizarse una subsistencia digna, de allí nace la obligación de implementar proyectos productivos en los predios restituidos. Sin embargo, encontramos que en el departamento de Nariño esto se ha dificultado debido a la predominancia de minifundios. El reducido tamaño de los predios ha impedido la implementación de proyectos productivos, generando el incumplimiento de las órdenes judiciales correspondientes.

Otra dificultad que encontramos en Nariño está relacionada con temas de seguridad, especialmente en la zona del Pacífico, donde aún hay presencia de actores armados ilegales que impiden el avance de la microfocalización y la restitución de tierras. Tan solo desde 2019 la Unidad de Restitución de Tierras pudo adelantar en los municipios de Tumaco y Barbacoas la microfocalización con intervención de la Fuerza Pública. Sin embargo, la restitución continúa sin mayores avances porque no existen las garantías de seguridad suficientes ni para los funcionarios encargados de la restitución, ni para las víctimas que quieren retornar a sus predios. Un funcionario indicó al respecto:

"[...] la zona del Pacífico, es de público conocimiento, la situación de inseguridad de los municipios de la costa y la distancia con Pasto. A Tumaco se llega en un estado normal de la vía, en cinco horas, en este momento se está demorando siete horas desde Pasto y para llegar a los otros municipios toca por vía terrestre, fluvial y marítima, entonces las distancias son considerables y son municipios golpeados,

por lo tanto la microfocalización ha sido más lentamente que en los otros municipios. Sin embargo, en septiembre de 2017 obtuvimos una microfocalización parcial de esta zona y ya se están efectuando los trabajos, lo que nos permite tener unas expectativas de que al final de esta administración que está entrando se puedan tener ya sentencias en el Pacífico" (Entrevista N° 11, 28 de febrero de 2020).

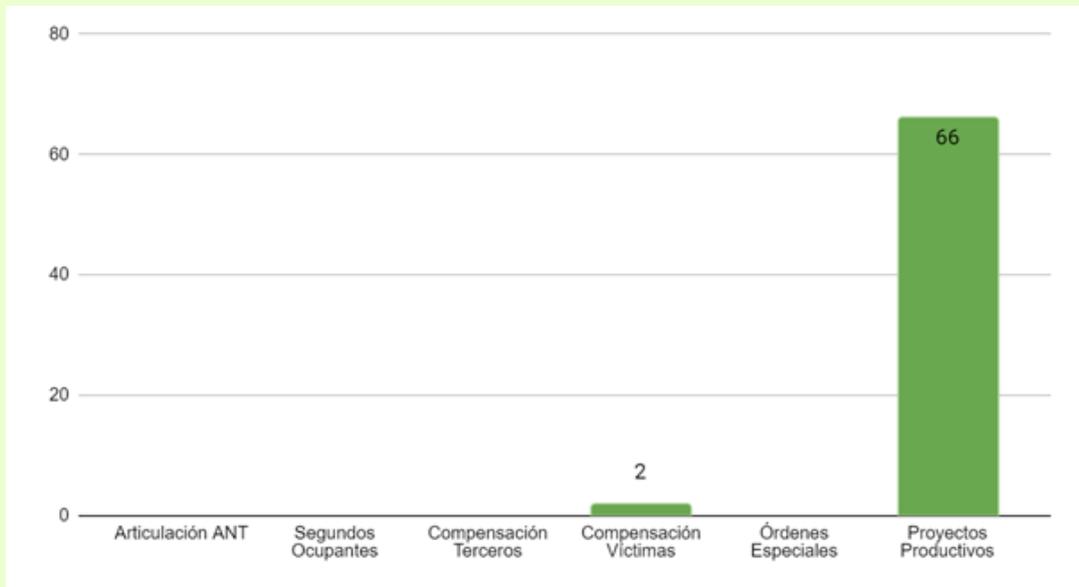
Estas son las principales dificultades que encontramos en el departamento de Nariño, las macro-órdenes y el problema de seguridad debido a la presencia de grupos armados al margen de la ley, y los ejemplos más representativos de aquellos retos para la restitución de tierras en este territorio.

### **Cumplimiento de órdenes judiciales**

La base de datos de órdenes de difícil cumplimiento aportada por la URT contiene órdenes de sentencias emitidas entre los años 2016 a 2019. La mayoría de estas sentencias fueron dictadas por los Juzgados cuarto y quinto de descongestión de Pasto. La información también contiene sentencias del Juzgado Primero de Tumaco emitidas antes de que este Juzgado se trasladara a Pasto y se constituyera como el Juzgado cuarto de esa ciudad. La mayor parte de las órdenes de difícil cumplimiento consiste en proyectos productivos, mientras que un par de órdenes corresponden a la compensación de víctimas, como se puede ver en la Gráfica 5.

## Gráfica 5. Órdenes de Difícil Cumplimiento en Nariño

32



(Elaboración propia, a partir de datos de la URT)

En la línea de Proyectos productivos, el principal motivo de incumplimiento se relaciona con los permisos ambientales, pues, a pesar de que cuentan con un concepto positivo de Corponariño para implementar los proyectos, los suelos del predio donde se iban a implementar no eran aptos. También, en esta línea se requiere, en algunos casos, la modulación de la sentencia y el cumplimiento de la orden de implementación de proyectos productivos se encuentra a la espera de un pronunciamiento del juez. Otra razón de incumplimiento tiene que ver con un conflicto familiar que ha impedido la formulación del proyecto productivo.

En cuanto a la línea de compensación los inconvenientes fueron menores y se dieron debido a que no se pudo comprar el predio solicitado para la restitución. Por lo anterior, la Unidad de Restitución de Tierras solicitó al juzgado que se efectuará una compensación.

En el caso de Nariño la articulación interinstitucional no recae únicamente en los jueces, sino que surge de un diálogo constante entre los funcionarios de la URT, los funcionarios de las entidades

que participan en el proceso de restitución de tierras, tanto en la etapa administrativa como en la de posfallo, y los jueces y funcionarios de los despachos de restitución de tierras. En la jurisdicción de Nariño, los jueces no lideran el diálogo, sino que hacen parte del engranaje institucional que se ha ido adaptando para hacer viable y culminar exitosamente las solicitudes de restitución. Al respecto funcionarios de la URT Dirección Territorial Nariño indicaron que “el ejercicio de diálogo ha permitido que el juez comprenda mejor la competencias y capacidades de las entidades administrativas” (Entrevista grupal N° 14, 26 de abril de 2021).

Los funcionarios también señalaron que se han creado grupos focales para la articulación interinstitucional, en los que se han incorporado a los jueces y a entidades como Corponariño, IGAC y oficina de instrumentos públicos, para impulsar los procesos de restitución. Sin embargo, una de las dificultades más grandes en la etapa de posfallo es esta falta de información y la demora en su actualización para entregarla a los juzgados.

Así mismo, el proceso de restitución se ha ido transformando a la vez que funcionarios y jueces de restitución se han acoplado a él, estableciéndose una curva de aprendizaje en la cual la articulación institucional ha tenido gran incidencia. Un ejemplo es la manera de realizar el seguimiento a las órdenes dictadas dentro de las sentencias, que no sólo incluyen todo aquello relacionado con el predio, sino también todas las medidas de reparación integral para el solicitante y su familia. Estas medidas requieren la existencia de una fuerte coordinación entre los jueces, la URT y las entidades administrativas a las cuales se dirigen las órdenes. Para el caso de Nariño, el seguimiento no se enfoca en la sanción formal, sino que busca un entendimiento jurídico y material entre el juez y las entidades, para comprender las competencias de cada uno y los

recursos con los que cuentan para realizar la restitución. Así, se amplió el margen de maniobra de los jueces, para crear distintos canales de comunicación que permitieran dar eficacia a la materialización de las órdenes.

"Al principio era o me cumple o se va a sanción, era así como una amenaza que venía en el requerimiento judicial, "se requiere para que cumpla o lo sanciono", a veces las entidades no estaban preparadas para cumplir (...) así que tratamos de hacer estas reuniones donde las entidades nos ponen de manifiesto las dificultades, eso lo hemos hecho en los temas de restitución de los territorios colectivos, nos ha servido muchísimo, hemos estado en escenarios en los que normalmente un juez no estaría. Por medio de la labor en Nariño he estado en Bogotá en reuniones de la defensoría del pueblo, también en audiencias de seguimiento, lo que hacemos es (...) básicamente preguntar a la entidad porque no ha dado cumplimiento y cuáles son las dificultades (...) le preguntamos a las entidades fuera de la audiencia, ya un poco menos formal, ellos nos ven y se abren a decir las dificultades, como "no tenemos personal", "qué podemos hacer para que tengan personal", "dennos un plazo para conseguirlo" y así, esto es más útil que dar garrote con sanciones. (...) pero si definitivamente no cumplen nosotros como directores del proceso adelantamos incidentes para la imposición de medidas correccionales, pero esa es la última opción porque nos hemos dado cuenta que las otras son mucho más eficaces" (Entrevista N° 07, 27 de febrero de 2021).

Otra característica de la curva de aprendizaje que recorrieron los actores de la restitución fue el paso de la mayoría de los jueces de otras especialidades civiles a la especialidad de restitución de tierras, la cual, por ser una jurisdicción vinculada a la justicia transicional, exige que el juez considere la situación especial de las víctimas y realice una reflexión amplia sobre el alcance de las órdenes que dicta, su actitud reparadora y transformadora.

"Sin duda es un cambio que difícil, es complicado, cuando uno viene de otra visión distinta a la que debe tenerse en la justicia transicional. Sin embargo, pues se ha contado con la

fortuna de estar siempre pendiente de las diferentes charlas, seminarios, actualizaciones en fin. Como quiera que este tipo de área o de especialidad no es común en el nivel académico, por menos al que nosotros tuvimos acceso. Sin embargo, con el apoyo de los colegas que llevan más tiempo en la especialidad se ha podido lograr superar esas dificultades.

(...) Es un cambio de mentalidad y yo pensaría que es ante todo de sensibilidad frente a las personas, frente a los sujetos que son el objetivo de nuestro trabajo, que son víctimas del conflicto armado. Y entender que tienen una necesidades especiales y que frente a esas necesidades especiales la judicatura debe tener una respuesta especial" (Entrevista N° 08, 27 de febrero de 2021).

Cuando inició la restitución de tierras en Nariño las decisiones judiciales reflejaban las ansias que tenían algunos jueces de superar las condiciones precarias de las víctimas, llevándolos a emitir macro-órdenes que incluían temas de alto compromiso estatal, las cuales, con el tiempo, se vieron rezagadas debido a la dificultad de su cumplimiento. Muchas de estas órdenes, que se encuentran en sentencias de los años 2013 o 2014 se dieron sin incorporar los conocimientos técnicos con los que operan las distintas entidades públicas o sin considerar las competencias de cada entidad, por ejemplo, la construcción de distintas obras de infraestructura o el manejo de temas de seguridad pública.

"Ahora en un primer momento la restitución estaba enfocada al aspecto dogmático los jueces de ese entonces y las providencias que se emitirán en cuanto a una carga dogmática fuertísima en cuanto a lo que es la justicia transicional, en cuanto a lo que era el papel del juez restituyendo tierras, creo que eso al ser una discusión pacífica se ha ido abandonando poco a poco y es necesario centrarse en aspectos más técnicos, que finalmente las instituciones han llamado cuellos de botella.

Qué técnicas, ya en el sentido y el alcance de las decisiones que nosotros proyectamos, si nosotros proyectamos una orden de determinada manera a la hora de ser ejecutada puede tener inconvenientes de inconstitucionalidad y si nosotros la proyectamos de otra forma digamos más

benévola tendrá menos trabas, lo que termina en beneficio de la persona [solicitante]" (Entrevista N° 08, 27 de febrero de 2021).

36

Los jueces que han incluido macro-órdenes en sus fallos han tenido el respaldo emanado del mandato constitucional, la ley de víctimas y los principios internacionales contenidos en el bloque de constitucionalidad, que procuran la transformación de las condiciones de vida de las víctimas y la eliminación de los factores que generan vulnerabilidad. Sin embargo, los retrasos en el cumplimiento de este tipo de órdenes podrían ser una de las causas que permiten explicar las estadísticas sobre restitución en las que se evidencia un cuello de botella en la etapa judicial de la restitución [2].

El principio de independencia de los jueces respalda este tipo de decisiones que propenden por garantizar derechos, pero también abre un debate que da cuenta de los obstáculos que se le presentan a los jueces en la práctica, cuando realizan un proceso de creación e integración del derecho a través sus providencias. En ese sentido, una de las transformaciones del proceso de restitución, en lo que respecta a Nariño, fue el acoplamiento de las decisiones judiciales a objetivos más prácticos y el abandono de decisiones con impacto colectivo o comunitario para enfocarse en casos particulares y en los beneficios para el solicitante y su familia.

"Entonces se fue transformando en la medida que ya las

[2] Las estadísticas publicadas por la URT a corte del 30 de septiembre de 2021 indican que de 15.735 demandas radicadas por la URT, hay 6.582 sentencias y de 28.052 solicitudes incluidas en las demandas radicadas por la URT ante los jueces hay 12.313 solicitudes resueltas en sentencia. Este desbalance numérico es lo que se llama cuello de botella, pues del número de demandas y solicitudes interpuestas no se ha resuelto ni la mitad y ese retraso en la culminación de los procesos de restitución se presenta, aparentemente, en la etapa judicial. Estadísticas de restitución: <https://www.restitudiondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras> (recuperado el 10 de noviembre de 2021).

pretensiones se fueron ajustando un poco más, las sentencias se fueron ajustando un poco más y hoy en día creo que las medidas que adoptamos, si bien no se logran materializar en un ciento por ciento, y todavía tenemos dificultades con algún tipo de órdenes, llegan a ser exitosas, pues se ha logrado ver más o menos el núcleo de qué se puede otorgar a un solicitante que es beneficiado por la restitución.

[...]

Siempre tratamos de tener un diálogo con la unidad frente algunos temas particulares donde vemos cómo aterrizamos esto, cómo se puede solucionar, es un diálogo interno con una entidad externa, al mismo tiempo nosotros hacemos unos diálogos internos, es decir nosotros los jueces nos reunimos, hablamos, charlamos, tocamos temas, hablamos sobre algunas de estas pretensiones que nos generan alguna duda, el tema por ejemplo de inversión, temas que nosotros no sabemos si tenemos competencia que ustedes lo van a ver a nivel nacional, o sea temas de construcción de vías, hospitales" (Entrevista N° 07, 27 de febrero de 2021).

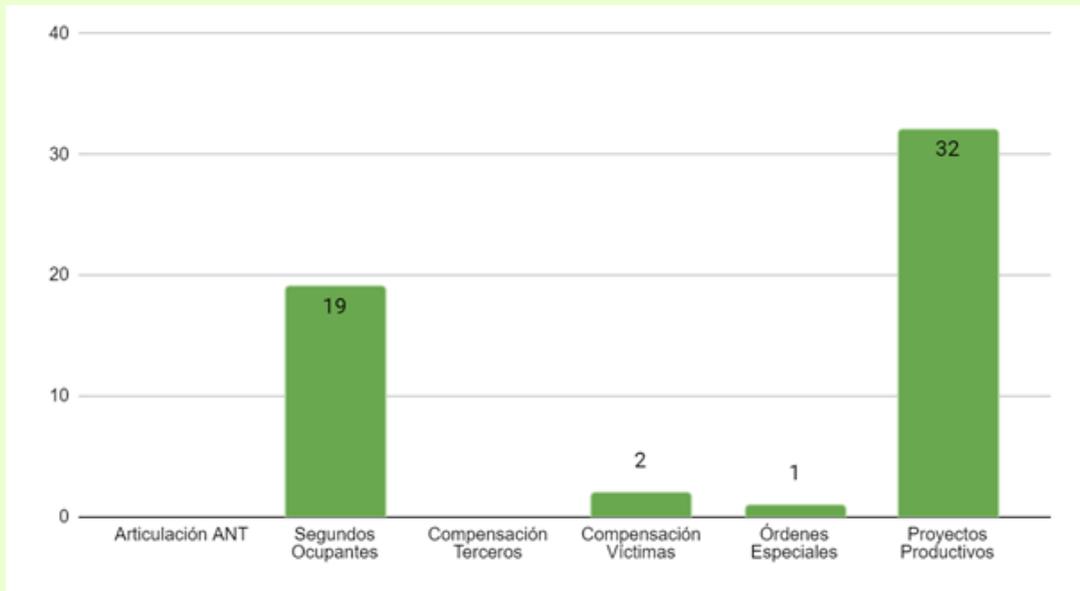
Se puede decir que la curva de aprendizaje ha generado una sinergia entre jueces y entidades administrativas. En ese sentido, las órdenes que hemos llamado macro-órdenes se fueron ajustando mientras avanzaba la política. Los jueces y los funcionarios de la URT entablaron un diálogo sobre el tipo de pretensiones que se incluían en las solicitudes y la modulación de las órdenes. Así, se ha venido logrando que el proceso de restitución fluya, decantando algunos puntos que se consideraban problemáticos.

Para complementar la información que incluimos en este reporte sobre Cali, incluimos al final de esta sección la muestra de las órdenes de difícil cumplimiento del Valle del Cauca. Reiteramos que las sentencias que analizamos de juzgados de Cali corresponden a casos de predios en Nariño por decisión del Consejo Superior de la Judicatura, mientras que las órdenes que presentamos a continuación versan sobre todos los predios que

se han fallado en el Distrito judicial de Cali.

### Gráfica 6. Órdenes de Difícil Cumplimiento en Valle

38



(Elaboración propia)

De las anteriores órdenes, la URT ha catalogado dieciocho (que corresponden a diez sentencias) de los juzgados segundo y tercero de restitución de tierras de Cali como órdenes de difícil cumplimiento. Las razones para que sean de difícil cumplimiento son: tener un segundo ocupante (8 órdenes), seguido de la falta del certificado del valor de la UAF para hacer compensación (3 órdenes), otros (3 órdenes), sucesión (2 órdenes) y la división material del predio (2 órdenes).

Por su parte, los funcionarios de Cali han trabajado con órdenes de restitución que no aparecen dentro de las sentencias analizadas. Es importante recordar que por decisión del Consejo Superior de la Judicatura durante el tiempo estudiado, los jueces de Cali emitieron órdenes de procesos ubicados en Nariño. Las entrevistas nos dejan ver cuáles son los problemas que han encontrado tanto los jueces como los funcionarios de la URT para el cumplimiento de estas órdenes. Por ejemplo, en el tema de segundos ocupantes, los funcionarios de la URT de Cali señalan

que para cumplir con estas órdenes deben esperar a que se reconozca judicialmente al segundo ocupante y que esto genera una serie de demoras para la articulación con las entidades que permiten cumplir estas órdenes.

Por ejemplo, los funcionarios entrevistados señalan que han encontrado varios casos en los que, después de emitir sentencia, un juez o un magistrado le ordena a la URT que realice una caracterización social de una persona que se presenta como segundo ocupante. Esta caracterización se convierte en un insumo con el que el operador judicial toma una decisión sobre si reconoce a esta persona como ocupante secundario. Una vez reconocido, señalan que se requiere el avalúo del predio para poder cumplir con las medidas correspondientes.

Estos avalúos son emitidos por el IGAC y tanto los funcionarios como los jueces señalan que esta entidad tiene demoras considerables en responder, aunque reconocen que ha mejorado con el paso de los años. Esto concuerda con la segunda razón para que la URT catalogue una orden como de difícil cumplimiento, ya que si los segundos ocupantes requieren un avalúo es de esperarse que haya más dificultades en estos casos.

Por último, los entrevistados señalan dificultades en armonizar los límites de la Unidad Agrícola Familiar con los segundos ocupantes. Ellos reportan casos en donde quienes ostentan la calidad de segundos ocupantes explotan extensiones de terreno superiores a la UAF y, por lo tanto, deben solicitarle al juez que tenga esa restricción en cuenta a la hora de emitir órdenes y también socializar esta limitación con el segundo ocupante (Entrevista N° 12, 13 de abril de 2021)

En esta territorial los jueces asumieron un papel de coordinación con respecto al cumplimiento de las órdenes emitidas en las primeras sentencias. Para ello, acudieron a las audiencias o comités de seguimiento con el propósito de sentar a las entidades responsables en la misma mesa y escucharlas. Este ejercicio inicial de coordinación permitió a las entidades administrativas acoplarse a través de diferentes mecanismos para obtener el cumplimiento de las sentencias.

“Ya no lo hacen [comités], pero sí lo hacían. Resulta que, para darle también contestación a la pregunta de la docente, para el Valle del Cauca las órdenes en la articulación institucional son muy pocas en comparación de pronto con los jueces de la costa. Los jueces de la costa sí profieren esas órdenes en articulación a todas las entidades, inclusive les ordenan hacer un comité y no sé qué. Un poco de cosas acá no” (Entrevista grupal N° 12, 13 de abril de 2021).

Entre los mecanismos de articulación implementados en la regional del Valle del Cauca se encuentran el subcomité departamental de restitución de tierras, que hace parte del Comité Departamental de Restitución de Tierras. Este mecanismo interinstitucional ha permitido la coordinación con las entidades departamentales del Valle.

“Las entidades de orden departamental tenemos una excelente relación, de hecho nosotros lideramos a nivel departamental el subcomité departamental de restitución de tierras que pertenece a su vez al comité departamental de justicia transicional, pero la secretaría técnica la lidera la unidad y cada que nosotros convocamos al subcomité digamos que hay casi que el 90% de la asistencia de las entidades y hay digamos una corresponsabilidad allí bien interesante de ellas” (Entrevista grupal N° 12, 13 de abril de 2021).

Con respecto a las entidades del orden nacional se crearon mesas bilaterales que se reúnen cada dos o tres meses. A diferencia del subcomité, en estas mesas están presentes únicamente la URT y

otra entidad. El objetivo es mantener una comunicación directa para superar cuellos de botella que impiden a la URT avanzar con el cumplimiento de ciertas órdenes.

“Por ejemplo con el IGAC tenemos unas mesas bilaterales qué funcionan mensualmente, donde con esos temas de compensaciones que manejan los compañeros del grupo fondo comenzamos a mirar las dificultades, que información hace falta para poder hacer los avalúos, etc.

Entonces tenemos unas mesas ya digamos implementadas y consolidadas, con la Defensoría del Pueblo tenemos en el marco de la instrucción administrativa conjunta también tenemos unas mesas bilaterales con ellos ¿cierto?, dónde también trimestralmente hacemos el seguimiento a esos casos de esos procesos no decididos que les toca o que le correspondan digamos tramitar a la defensoría. Con la UARIV también tenemos unos espacios de articulación ¿cierto?, sobre todo en los temas de planes de retorno y de reubicación, temas étnicos, planes de reparación colectiva” (Entrevista grupal N° 12, 13 de abril de 2021)

Además, la curva de aprendizaje que facilitó esta articulación también benefició a los jueces. En las primeras sentencias se impartían órdenes a entidades que carecían de competencia funcional para darle cumplimiento. Gracias a las audiencias o comités de seguimiento y a la implementación de talleres con jueces, se entabló un diálogo que les permitió identificar mejor las entidades competentes y lograr un pronto cumplimiento de lo ordenado.

“Ya inclusive los juzgados pues tienen un poco más información de las competencias estatales porque en ese momento tampoco las tenían. Inclusive le daban órdenes por ejemplo de servicios públicos a las alcaldías, pero las alcaldías sí son los garantes de que haya la cobertura de servicios públicos, pero no son los prestadores de los servicios ¿cierto? Entonces ese tipo de cosas digamos que a la Unidad le tocó ir haciendo unos talleres con los jueces y a las mismas entidades para ir aterrizando un poco las competencias de cada entidad frente a las órdenes que ellos

emitían” (Entrevista grupal N° 12, 13 de abril de 2021).

42

En conclusión, evidenciamos que en esta regional se implementaron medidas judiciales, instancias de coordinación y espacios académicos. Además, el trabajo inicial del juez como coordinador de la articulación entre las entidades se transformó gradualmente a medida que las entidades administrativas abrieron sus propios canales de coordinación. En la actualidad, el seguimiento judicial a las órdenes se realiza principalmente a través de autos.

“No, lo que hacen realmente los jueces es qué revisan las carpetas y comienzan por orden a mirar qué informes han allegado las entidades, entonces de acuerdo a los informes que han llegado las entidades pues digamos dan los cumplimientos o requieren adicionalmente ¿cierto?, y fuera de eso digamos, entidades que no han presentado pues obviamente ese sí va el requerimiento de una en el auto” (Entrevista grupal N° 12, 13 de abril de 2021).

Con respecto a las macro-órdenes, los funcionarios explicaron que se ordenaron algunas durante los primeros años de la implementación de la política pública (2013-2014), particularmente en el tema de acceso a servicios públicos. Según uno de los entrevistados, las macro-órdenes nunca fueron solicitadas como pretensión por parte de la URT. El entrevistado señala que el hecho de que los jueces las incluyeran en sus fallos se debe a una mala interpretación de las pretensiones de la solicitud: “Aquí nunca se hizo una pretensión colectiva. Siempre se hizo de manera particular y con base a lo que estaba ya trazado en la Unidad de Restitución de Tierras. Que ellos [los jueces] interpretaron mal la orden o la definieran así, pues al fin de cuentas nosotros qué hacíamos” (Entrevista grupal N° 12, 13 de abril de 2021).

Sin embargo, ante las dificultades en su implementación,

principalmente por la ordenación de gasto a los entes territoriales, este tipo de órdenes se dejaron a un lado. Actualmente ningún juzgado incluye macro-órdenes en sus sentencias de restitución. Una de las posibles razones para explicar este cambio es la dificultad práctica de implementar las medidas y las discusiones que generaban entre jueces y funcionarios de las diferentes entidades.

“El seguimiento eso era muy complejo, porque es que realmente por ejemplo órdenes donde digamos estaba la sentencia de un beneficiario del corregimiento la Galicia en Bugalagrande por una orden que involucra a toda una comunidad. Resulta que no era tan fácil decirle a la gobernación del Valle, decirle usted 2.000 o 3.000 millones de pesos para hacer el estudio del acueducto. Digamos que eso no era una orden tan fácilmente de cumplir y sólo por esas órdenes que no tenían cumplimiento; o no que no tenían cumplimiento, sino más bien de difícil cumplimiento, se quedaba la sentencia abierta. No podía haber disposición de archivo así todas las órdenes de ese beneficiario ya se hubieran cumplido, quedaba esa ,entonces era muy complejo el caso” (Entrevista grupal N° 12, 13 de abril de 2021).

### **Desarrollo del conflicto armado en Nariño**

Las sentencias de restitución registradas dentro de la base de datos contienen una sección en la cual se contextualizan los hechos del conflicto armado interno que afectaron a quien solicita la restitución. En el caso de Nariño, los jueces de la jurisdicción de Pasto hicieron uso principalmente de los informes de análisis de contexto elaborados por la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras para el departamento de Nariño y en especial para el municipio en donde se encontraba el predio a restituir.

Gracias a esta información obtuvimos la descripción de los hechos victimizantes que sucedieron dentro de los municipios en los que

aparecen en las sentencias y su frecuencia. Al cruzar la información por municipio encontramos lo siguiente:

**Tabla 1 Hechos victimizantes Nariño**

44

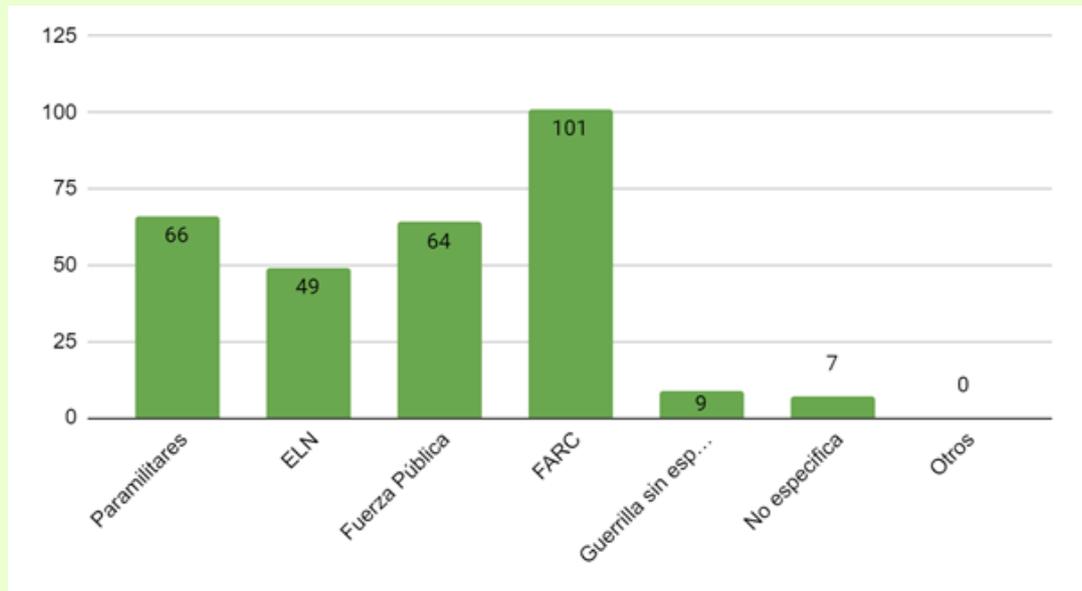
Nariño + Cali	Municipio	Enfrentamientos	Amenazas	Secuestro	Intento de secue
	El Tablón de Gó	27	3	2	0
	Los Andes Sotor	38	13	2	0
	Tangua	6	2	2	0
	Belén	0	0	1	0
	Policarpa	10	8	2	1
	San José de Alb	2	5	0	0
	San Pablo	1	3	0	0
	Pasto	9	2	0	0
	La Cueva	1	0	0	0
	El Rosario	1	9	0	0
	Los Alpes	1	0	0	0
	Buesaco	0	1	0	0
	San Bernardo	0	1	1	0
	Consacá	1	1	0	0
	Total	97	48	10	1

[ Ver tabla completa en: [Sentencias Tercer Reporte Nariño+Cali](#)]

(Elaboración propia)

Los enfrentamientos, seguidos por las amenazas, la intimidación, los asesinatos y secuestros son los principales hechos de violencia relacionados con el abandono o despojo de tierras en este departamento. Así mismo, al discriminar los datos por municipio podemos ver que en los municipios de Los Andes, Policarpa y El Tablón de Gómez presentan el mayor número de hechos de violencia. Sin embargo, esto no se debe interpretar como un indicador de niveles más altos de violencia en estos municipios, ya que allí también hay un mayor número de sentencias emitidas que reflejan los hechos violentos.

Dentro de las sentencias también se encuentran relacionados los grupos armados legales e ilegales que hicieron parte de los hechos victimizantes. Siendo las FARC el actor que tuvo mayor incidencia en el departamento, seguidas por los paramilitares, la Fuerza Pública y el ELN, en ese orden.

**Gráfica 7. Víctimarios Nariño**

(Elaboración propia)

La mayoría de los casos en los que se dictó sentencia de restitución en la jurisdicción de los juzgados de Pasto, corresponden a predios ubicados en los municipios de Los Andes Sotomayor y El Tablón de Gómez. Es por esto que presentaremos una breve descripción del conflicto armado en los dos municipios a partir de las sentencias de restitución que sistematizamos en la base, con la finalidad de evidenciar la forma en que fue abordado el conflicto armado interno por parte de los jueces de restitución en el departamento.

### **El caso de Los Andes Sotomayor**

Según el informe de análisis de contexto del municipio de Los Andes Sotomayor, a mediados de la década de los noventa, hizo presencia en el territorio el Ejército de Liberación Nacional - ELN, a través de su Compañía Mártires de Barbacoas; hacia la misma época, en el año 1995, se sumó el arribo de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo - FARC, por medio del Frente 29. Esto produjo que durante esa década se presentaran

diferentes hechos victimizantes, como homicidios selectivos, reclutamiento de menores y amenazas, entre otros.

De acuerdo con el Informe, a mediados de los años dos mil, se produjo la llegada de los paramilitares a la zona, con lo cual se agudizó el conflicto, en tanto cada grupo armado ilegal delimitó una parte del territorio sobre la cual ejercía el poder, mediante la instalación de artefactos explosivos, demarcación de caminos, cerros y veredas. Ello conllevó a que se presentaran enfrentamientos entre dichos grupos, lo que trajo consigo desplazamientos individuales y masivos, extorsiones y homicidios selectivos.

Este documento también señala que, tras la desmovilización de los paramilitares en el año 2005, muchos de sus miembros se rearmaron y conformaron otros grupos (Águilas Negras, Rastrojos y Nueva Generación). Debido a los enfrentamientos que se presentaron entre los grupos guerrilleros y paramilitares presentes en el territorio, se generaron desplazamientos masivos que afectaron principalmente a los corregimientos de El Carrizal, el 26 de febrero de 2006, y La Planada, los días 26 de marzo, 30 de octubre y 1 de noviembre de 2006.

Así, entre el 22 y el 26 de febrero de ese año, 176 familias de las veredas El Palacio, Paraíso, Quebrada Honda, Esmeralda, El Pichuelo, Carrizal y Cordilleras Andinas, se desplazaron hacia el municipio de Los Andes Sotomayor. Luego, entre los días 24 y 25 de marzo de ese mismo año, los combates se trasladaron a las veredas San Francisco, Los Guabos, Providencia, San Vicente, Boquerón y El Huilque, que también provocaron el desplazamiento de la población hacia el municipio de Los Andes Sotomayor, a zonas aledañas al corregimiento de Pigaltal y al corregimiento de Pisanda, municipio de Cumbitara. De igual manera, nuevos

combates entre el ELN y el grupo ilegal Nueva Generación, los habitantes de las veredas Pigatal, El Crucero, Guayabal, cabecera corregimental de La Planada y San Juan, se desplazaron hacia las veredas Aminda, Curiaco y Loma de Arroz del municipio de Cumbitara.

### **El caso del Tablón de Gómez**

Sobre El Tablón de Gómez, las sentencias narran de manera cronológica la afectación del conflicto armado desde el año 1980, cuando hizo presencia el ELN en el sector El Llano, ahora conocido como El Recuerdo, de la vereda La Victoria. Posteriormente, entre los años 1998 y 2003, se instaló una base militar del frente 2 de las FARC, disputándose el territorio por los mencionados grupos guerrilleros.

En el año 1999, se suma al panorama la presencia de grupos paramilitares con el propósito de controlar la siembra de la hoja de coca. Para el mes de agosto del año 2000, la guerrilla atacó la Estación de Policía del municipio lo que produjo el retiro de la Fuerza Pública, convirtiendo a la guerrilla en la única organización con dominio territorial, la cual reguló la vida social de los habitantes.

Ya el año 2003 se instala nuevamente la Estación de Policía y por su parte el Ejército avanzó a la zona rural con el fin de combatir al frente 2, iniciándose los combates principalmente en los sectores de La Victoria y Los Alpes durante la semana santa comprendida entre los días 14 al 26 de abril de 2003.

Las sentencias muestran un breve barrido de la historia de violencia del municipio y de manera más específica hacen una relación de los hechos conectados al abandono o despojo del

predio que se solicitó en restitución:

"Que la accionante se desplazó por el enfrentamiento acaecido en la vereda La Victoria; señala que dicho acontecimiento se suscitó en el mes de abril del año 2003, cuando un artefacto explosivo cayó en la huerta de su casa de habitación, además, narra la solicitante que ella y su familia se encontraban en medio del fuego cruzado, sin embargo no podían salir inmediatamente, toda vez que miembros del grupo guerrillero se había llevado a su hija [...] para que les brinde colaboración en la compra y preparación de víveres, posteriormente salen desplazados hacia el departamento del Putumayo" (Sentencia 31 de mayo de 2018, Juzgado Cuarto de descongestión civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco [3]).

Los hechos de violencia no solo son la causa por la que se originó el proceso de restitución, sino que también atraviesan toda su implementación. La continuidad del conflicto armado ha incidido en la restitución debido a temas de seguridad que aletargan el proceso en algunos territorios, primero porque no se logra hacer microfocalización y segundo porque, incluso después de focalizar, la emergencia de actores armados sigue dificultando la intervención de la URT y de los jueces de restitución.

### **Conclusión Nariño**

En Nariño, la restitución ha tenido que enfrentar varios obstáculos, sin embargo, sigue avanzando. El mayor avance en el departamento ha sido el diálogo constante que se ha creado entre los funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras, los funcionarios de las entidades que reciben órdenes judiciales de reparación y los jueces de restitución. La comunicación a través de distintos canales ha permitido que las instituciones se articulen y que en el departamento avance la materialización de la política de

[3] En el año 2018 se eliminan los Juzgados de Restitución de tierras de Tumaco y todos los casos de su jurisdicción pasan al juzgado cuarto de Restitución de tierras de Pasto que también se crea ese año.

restitución de manera más dinámica, generando un beneficio para las víctimas solicitantes de tierra. Otra de las ventajas que ha tenido el departamento es la existencia de un número representativo de juzgados, que han pasado de ser tres a ser cuatro de manera permanente y entre los años 2017 y 2019 llegaron a existir hasta siete juzgados, al constituirse dos de descongestión y tener tres juzgados de Cali con competencia para fallar estos procesos.

El mayor reto que enfrenta este departamento se encuentra en el pacífico nariñense, donde la presencia de rutas del narcotráfico, cultivos de uso ilícito y grupos armados ha dificultado la microfocalización y el avance de la restitución. Estos problemas de seguridad dificultan el retorno de las víctimas a sus predios y la actuación de funcionarios y jueces, aún así en los últimos años se logró hacer algunos avances esperando que en municipios del pacífico se logre emitir sentencias de restitución.

El Circuito Judicial de Restitución de Tierras de Ibagué comprendía los municipios de tres departamentos durante el periodo estudiado: Tolima, Huila y Caquetá (Acuerdo 10410 de 2015). Sin embargo, a finales del 2020, la delimitación cambió porque se creó un nuevo juzgado en Florencia con competencia en los municipios del Departamento de Caquetá (Acuerdo PCSJA20-11702 DE 2020). Por otro lado, desde que inició la implementación de la jurisdicción de restitución, el Circuito Judicial de Ibagué fue incluido dentro del Distrito Judicial de Bogotá D.C (Acuerdo 9268 de 2012), por lo cual, la Sala de restitución del Tribunal Superior de Bogotá es el competente para conocer los casos de su competencia en esta jurisdicción. Finalmente, para este circuito se crearon dos despachos judiciales desde el año 2012 (Acuerdo 9265 de 2012), los cuales se mantienen hasta la fecha.

En relación con la URT, la presencia de las direcciones territoriales de la jurisdicción de Ibagué ha sido modificada varias veces. Inicialmente, en el 2012, se crearon las Direcciones Territoriales de Huila y Tolima con competencias en los municipios de cada uno de esos departamentos (Resolución 02 de 2012). Luego, en el 2014, se suprimió la Dirección Territorial del Huila y los municipios de ese departamento se le asignaron a la Dirección Territorial del Tolima (Resolución 666 de 2014). En el año 2016, se reabrió la Dirección Territorial del Huila y le asignaron los municipios de dicho departamento y se creó la Dirección Territorial de Caquetá (Resolución 146 de 2016; 642 de 2016). Finalmente, en el año 2017, la Dirección Territorial del Huila se suprimió y se convirtió en una oficina adscrita a la Dirección Territorial del Tolima con sede en Neiva (Resolución 133 de 2017). De esta forma, en la actualidad hay dos Direcciones Territoriales en Caquetá y Tolima y una oficina en Huila adscrita a la última Dirección Territorial.

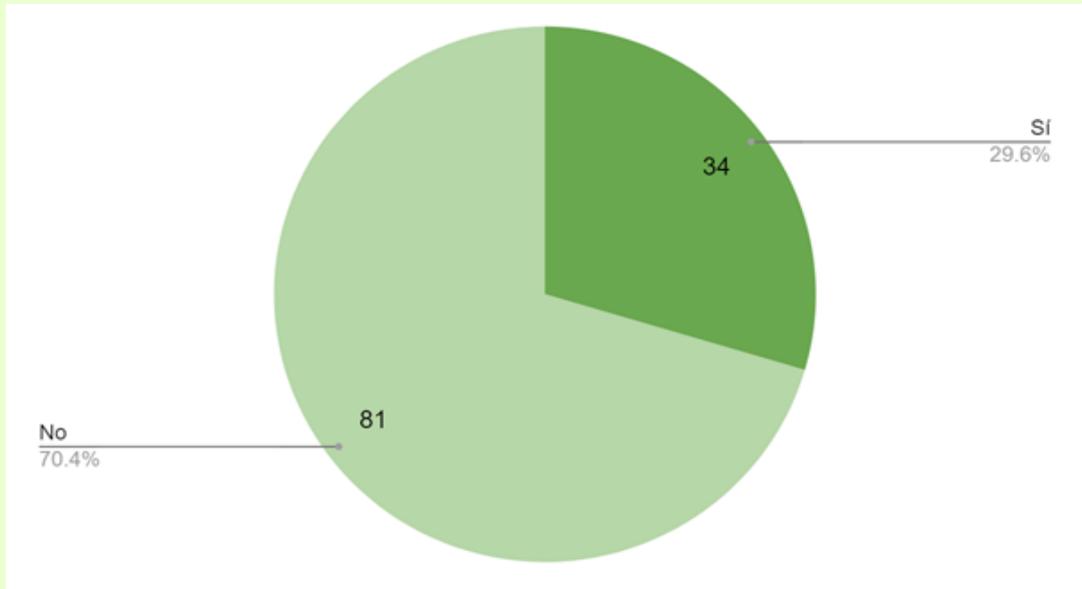
De las entrevistas realizadas, encontramos que el proceso de restitución en esta jurisdicción tiene dos grandes ventajas. En primer lugar, los casos de segundos ocupantes son pocos. De acuerdo con la información suministrada por los funcionarios, en los tres departamentos sólo se encontraron aproximadamente 12 casos en los cuales se presentó esta situación. Este es un factor que facilita el cumplimiento de las órdenes, pues la entrega de los predios no se enfrenta constantemente con el reto de atender a las dos poblaciones, los solicitantes de restitución y los actuales habitantes que también necesitan la atención del Estado.

Por otro lado, los jueces y la URT encontraron mecanismos para verificar el cumplimiento de las órdenes diferentes a los incidentes de incumplimiento. De acuerdo con lo expresado por los funcionarios (Entrevista N° 15, 29 de abril de 2021), no se ha presentado una sola medida coercitiva (como incidentes de desacato) contra los servidores de la URT por parte de los jueces. Pero, esto no quiere decir que no se realice un seguimiento de las órdenes. Los jueces de esta jurisdicción contaron con instrumentos como los requerimientos, los informes y las audiencias de seguimiento para verificar el cumplimiento de sus sentencias. Esto permitió solucionar algunos de los inconvenientes que se presentan en el cumplimiento de las órdenes y que no fueron previstos en las providencias, o el cambio de algunas de los requerimientos judiciales.

A diferencia de Nariño, encontramos que en el departamento de Tolima el retorno previo a la sentencia es bajo como se puede ver en la siguiente Gráfica:

## Gráfica 8. Retorno Previo Tolima

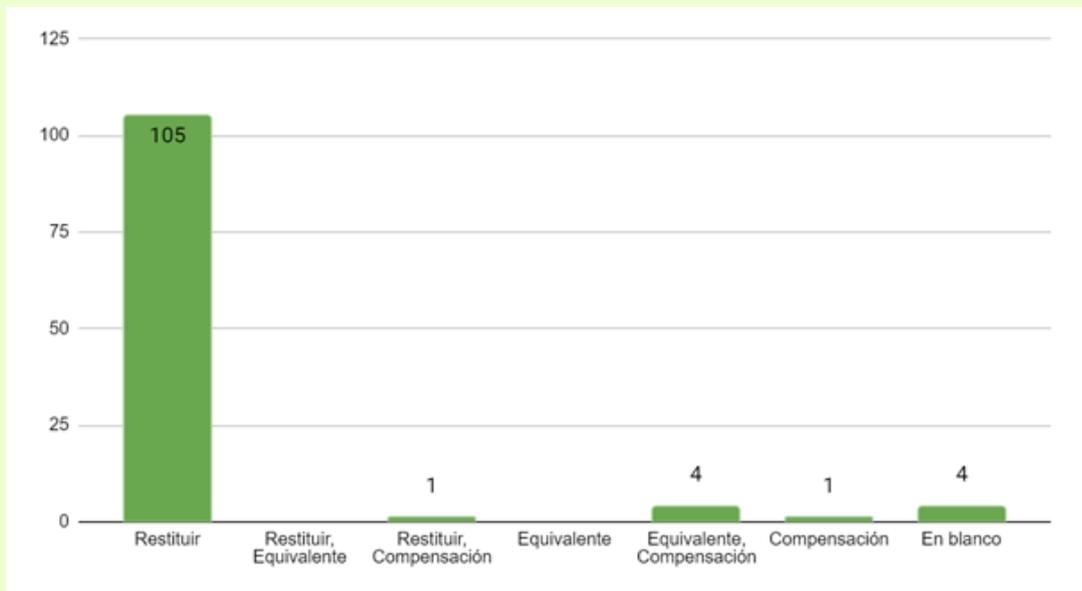
52



(Elaboración propia)

Lo anterior no deja de sorprender sobre todo cuando se contrasta con el número de decisiones de restitución:

## Gráfica 9. Conteo tipo de Decisión sobre Restitución en Tolima



(Elaboración propia)

La falta de retorno previo y el elevado número de órdenes de restitución que no incluyen medidas alternativas podría explicar una de las mayores dificultades que encontramos en este departamento: varios usuarios de la política se niegan a retornar a

su predio. En este punto parece que existe una desconexión entre la voluntad de los usuarios, la solicitud de restitución y las órdenes de los jueces. Según las sentencias consultadas, en casi la totalidad de las providencias se ordenó la restitución del predio abandonado (Gráfica 9), pero en varios casos los usuarios de la política se niegan a retornar a ese predio:

“(…) hay gente que efectivamente no quiere retornar, tienen muchos traumas porque fallecieron sus hijos, sus esposos, entonces no quieren retornar y uno llega a hablar con ellos para decirles “ven, pero es que tenemos que ir y hacer una visita”, “no doctora eso por allá es muy lejos, yo por allá no vuelvo, yo por allá eso ya está pura montaña, esos son dos horas caminando, el predio es muy pequeño o el predio está en zona de riesgo”, entonces pues esas cosas si pensaría yo que pues hay que darle como un mayor estudio para que asimismo los abogados soliciten pues desde un inicio bien sea la compensación u otro tipo de atención” (Entrevista N° 15, 29 de abril de 2021).

La negativa a retornar es un aspecto bastante problemático. La negación de la víctima de retornar al predio retrasa el cumplimiento de varias órdenes de las sentencias. Esta situación se habría podido identificar, como lo sugiere una de las personas entrevistadas, desde la solicitud de restitución, pues los funcionarios de la URT podrían solicitar medidas que concuerden con la realidad de las víctimas, su proyecto de vida actual o las posibles afectaciones psicológicas que pueden darse por volver al predio.

Otro problema identificado tiene que ver con las diferencias que se encuentran en el desarrollo rural de cada uno de los departamentos de esta jurisdicción. El tamaño de los predios, el acceso a vías y la posibilidad de comercialización de productos agrarios son un aspecto determinante para ejecutar el programa de restitución. Especialmente, esto puede generar obstáculos en el cumplimiento de las órdenes de los proyectos productivos. En

palabras de quienes entrevistamos:

“No es lo mismo hablar de los predios que de pronto tenemos en Caquetá que muchos de los que tenemos aquí en el Tolima, las áreas son mucho más extensas en Caquetá y las distancias para llegar a ellos pues también, son cositas muy puntuales al momento de poder perfilar o poder realizar un proyecto productivo. Y en algunos casos las condiciones de vías también son diferentes; las vías de tránsito del Tolima son bastante complicadas, son difíciles, son zonas de acceso difíciles para los predios, de pronto en el Huila mejora bastante, es muy notable el cambio que hay, lo mismo para Caquetá ,entonces yo creo que una de las cosas es eso, las vías de acceso” (Entrevista N° 15, 29 de abril de 2021).

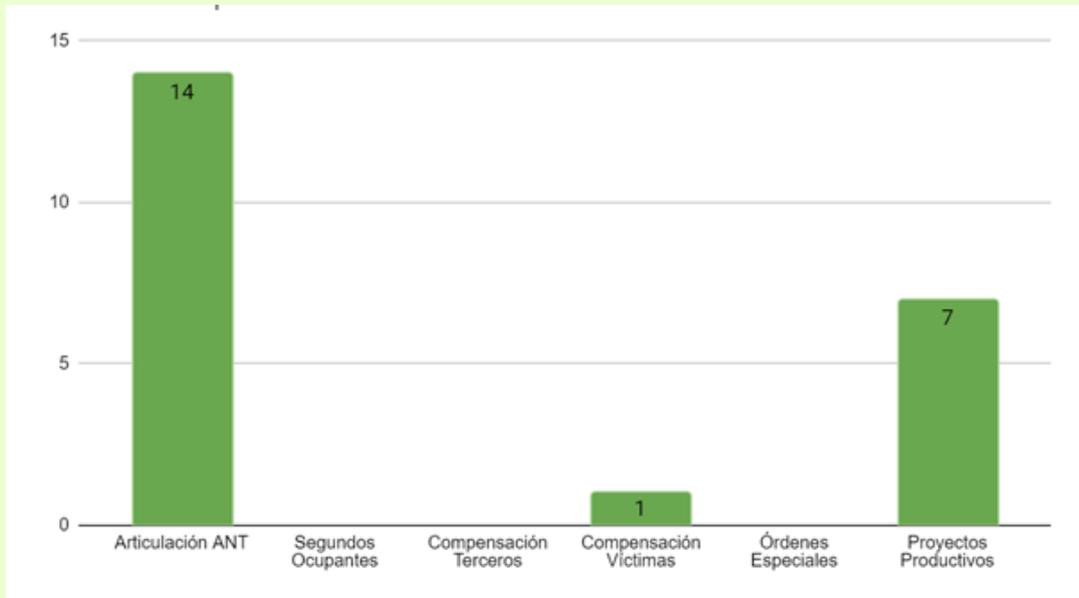
Uno de los aspectos en los que se enfatizó en las entrevistas fue el tamaño de los predios. En el Departamento del Tolima, por ejemplo, se encontró que varios de los inmuebles restituidos eran microfundios. Terrenos tan pequeños dificultan el cumplimiento de varias de las órdenes de las sentencias, en especial la implementación de los proyectos productivos. En cambio, en el Departamento del Caquetá la situación era diferente. Los predios restituidos no eran pequeños, por lo cual, la implementación de proyectos productivos se facilitaba. Esto nos permite corroborar que las diferencias de desarrollo rural regional, expresado en las dimensiones de los predios inciden en la implementación de la política de restitución.

### **Cumplimiento de órdenes judiciales en Tolima**

En cuanto al cumplimiento de órdenes judiciales, encontramos veintidós órdenes catalogadas como de difícil cumplimiento por la URT en este departamento. La mayoría corresponde a asuntos de articulación con ANT como se puede ver en la siguiente gráfica:

## Gráfica 10. Órdenes de Difícil Cumplimiento Tolima

55



(Elaboración propia a partir de datos de la URT)

En este departamento, el juez ha asumido la dirección del proceso y toma las decisiones frente a la solución de las dificultades que se presentan para cumplir las órdenes, los funcionarios informan de los inconvenientes al juez y este último modula sus fallos. Para este ejercicio resultan vitales los mecanismos de seguimiento; uno de los funcionarios mencionaba que los jueces de esta jurisdicción utilizaban generalmente requerimientos, informes de avances y si se presentaba “un caso puntual por tratar” o había “de pronto alguna dificultad por parte del beneficiario” entonces se realizaban audiencias (Entrevista grupal N° 15, 29 de abril de 2021).

En el caso de Tolima, los jueces dan las pautas para resolver los problemas que se presentan cuando se van a materializar las órdenes. Un ejemplo, es la implementación de proyectos productivos

"Nosotros rendimos un informe al juez y pues en su defecto al abogado para que informe al juez (...) entonces el [juez] solicita una audiencia, mira qué opciones hay, si de pronto el beneficiario tiene otro predio legal, o sea que tenga su folio y matrícula inmobiliaria a nombre de él y se pueda implementar

implementar el proyecto productivo allí. O estudia la manera de compensarlo, ya sea por equivalencia o económicamente, pero esa solución ya la da el juez; o también por lo menos en el caso especial que les estaba comentando, él ordena a otras instituciones como el DPS [Departamento para la prosperidad social] o la gobernación o la alcaldía para que atiendan con un proyecto no netamente agrícola, sino [otro] proyecto que genere ingresos al núcleo familiar" (Entrevista grupal N° 15, 29 de abril de 2021).

Ante la falta de cumplimiento por parte de las entidades y la desarticulación, la sanción se convierte en el medio para materializar las sentencias de restitución. En ese caso el juez toma el liderazgo del proceso a través de medidas sancionatorias como el desacato, que garanticen el cumplimiento de las órdenes, aunque, en la mayoría de los casos estas resulten ser el último recurso. Al respecto uno de los jueces mencionaba que el proceso de restitución

"Es un proceso que empezó cojeando, las sentencias de 2012 tuvieron errores que fueron mejorando, estamos en 2020, como el cumplimiento por parte de las entidades, el compromiso es uno solo, se han vuelto un solo ente todos, conjurar las cuatro palabras, antiguamente había muchos problemas (...) de tiempo, carencia de personal y situaciones externas, porque el primer argumento es la falta de presupuesto, si ese presupuesto se ha reducido y le coartan [a las entidades] toda la posibilidad de cumplir.

Esto sale con compromiso institucional constitucional, esas entidades se han visto obligadas cuando se tiene que acudir a desacato, amenazar a la entidad, al jefe de la entidad, por parte de la fiscalía. Esa es la última consecuencia, es muy feo llegar a esa etapa. ¿por qué no ha expedido el acto?, ¿es que no tiene gente, o le falta de presupuesto?, ¿se están dando todos los insumos y no lo han hecho?, [entonces se tiene] que acudir a una amenaza y un delito como desacato con arresto de 8 días, eso es muy desagradable y desgraciadamente yo sí lo he tenido que hacer, compulsar copias y hacerle que cumpla el ordenamiento, el compromiso ha sido monolítico y empujando en el mismo sentido, esas decisiones están en 80 o 90 % de cumplimiento (Entrevista N° 09, 12 de mayo de 2020).

La curva de aprendizaje ha cimentado las bases de la articulación institucional. Con el transcurrir del tiempo se han logrado establecer objetivos conjuntos, siendo de utilidad los diversos espacios de intercambio de experiencias y la incorporación de los diversos actores que hacen parte de la política de restitución. Si bien en Tolima se ha reconocido un liderazgo judicial, en la curva de aprendizaje las entidades administrativas han ganado espacio y esto ha sido reconocido por los jueces

"El compromiso de tierras es institucional y hay muchas instituciones que ayudan. Hoy después de ocho años hemos tratado de estar en el mismo idioma, nos hemos reunido, hemos tenido seminarios, hemos tenido audiencias conjuntas, (...) se han visto las mejoras, en las empresas, en las entidades que están con restitución de tierras, hemos tratado de manejar el mismo idioma y de causar la menor cantidad de perjuicios a personas que indirecta o directa[mente] puedan resultar involucradas. Pero con toda seguridad de que el compromiso institucional de entidades que están involucradas es definitivo, todos estamos tras del mismo objetivo y no me atrevo [a decir que] x entidad o esta entidad es la que pone palos en la rueda, todos tratamos de entender que vamos por el mismo motivo, el mismo convencimiento de que si una sale a delante, todas salimos adelante" (Entrevista N° 09, 12 de mayo de 2020)

En la región del Tolima las macro-órdenes se han presentado en menor medida, pues antes de emitir el fallo se han consultado a funcionarios como alcaldes y gobernadores para realizar una valoración previa sobre la conveniencia y viabilidad de este tipo de órdenes, que si bien representaron inicialmente una intención de superación de las condiciones de vulneración, se han ido mermando por las dificultades presentes al momento de materializarse,

"cuando se habla de la restitución de un colectivo, que fueron despojadas 500 o más personas y que conforman un salón y una comunidad (...) se involucra a alcaldes y gobernadores, cuando uno como juez ordena la construcción de un carreteable, de una escuela, de un puente, pues claro

que eso involucra dineros públicos, no nos olvidemos del saneamiento básico, lugares donde no hay acueducto, no hay electricidad, no hay gas domiciliarios y ¿qué se tiene que hacer? involucrarse con los compromisos, con el alcalde, con su POT, “mire señor alcalde recuerde que esta vereda no tiene saneamiento básico, hágale un baño a estas personas que no tienen letrina”, esos son dineros públicos, ¿cómo nos comprometemos?

Nosotros los jueces no somos ordenadores de gasto público, somos ordenadores de unas medidas que hay que tomar en una sentencia, pero los llamados a ejercer esos gastos son los gobernadores y los alcaldes y en lo pertinente, el banco agrario con los desembolsos de dinero, URT con proyectos productivos. Hay que tener mucho cuidado con esas órdenes que se dan, aunque uno las da amparado por la legalidad, por esas facultades que le otorga la ley 1448 de 2011 especialmente a los comités de gobernadores y alcaldes, y a los entes de control" (Entrevista N° 09, 12 de mayo de 2020).

En el caso del Tolima, los jueces han liderado la coordinación institucional para la restitución de tierras. En ese sentido, la adopción de macro-órdenes se ha moderado, considerando la viabilidad de su cumplimiento y teniendo en cuenta la posibilidad de que surjan limitaciones subsecuentes a los fallos. En esta jurisdicción, ante la falta de respuesta institucional y la persistencia del incumplimiento, se ha optado por la aplicación de sanciones en mayor medida que en otras jurisdicciones.

### **Conflicto armado en Tolima**

Al igual que en Nariño, la base de sentencias permite identificar los hechos victimizantes por municipio en el departamento del Tolima.

**Tabla 2. Hechos victimizantes Tolima**

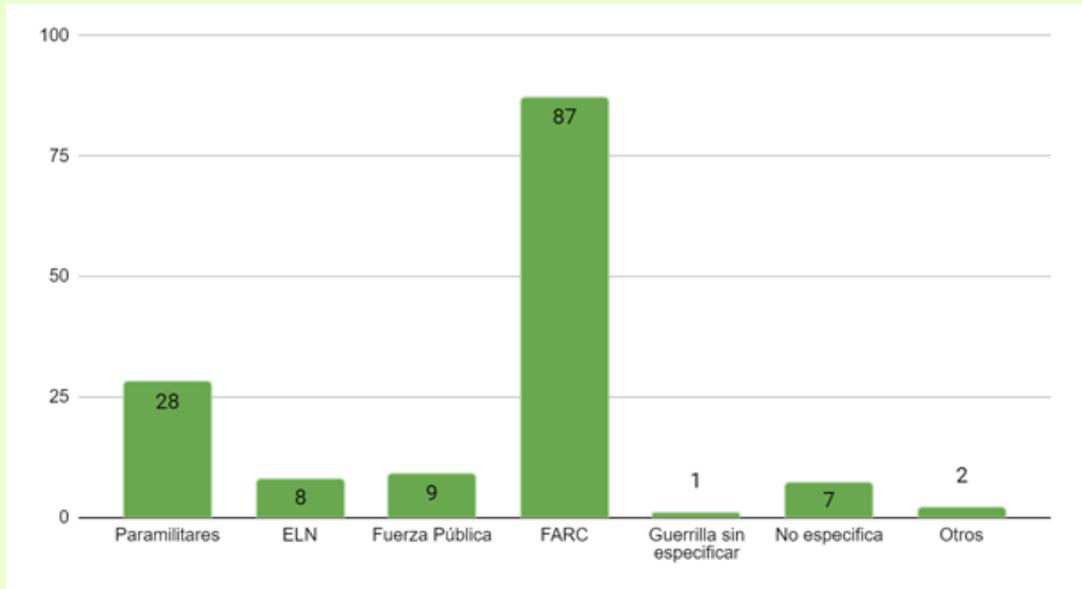
Municipio	Enfrentamientos	Amenazas	Secuestro	Intento de secue
	Ataco	20	11	1
Anzoátegui	1	2	0	0
Ibagué	1	5	0	0
Neiva	1	5	0	0
Armero Guayab	0	1	0	0
Valparaíso	1	1	0	0
Honda	1	1	0	0
Hobo	1	1	0	0
Alvarado	0	2	0	1
Natagaima	1	2	0	0
Herveo	1	1	0	0
Venadillo	0	2	2	0
Palocabildo	0	0	0	0
San Agustín	0	0	0	0
San Luis	0	1	0	0
Casabianca	0	3	0	0
San José de la F	0	1	0	0
Morelia	0	2	0	0

[ Ver tabla completa en: [SentenciasTercerReporte Tolima](#)  
(Elaboración propia)

De forma general, en la jurisdicción del Tolima, las sentencias analizadas muestran que la violencia en estos casos fue principalmente guerrillera. Como se ve en la Gráfica 11, el grupo armado que mayormente se reconoció como victimario fueron las FARC, seguido por los grupos paramilitares, la fuerza pública y el ELN. En la mayoría de los casos, los tipos de violencia realizados por estos grupos reflejan la intención de amedrentar a los habitantes, pues, las amenazas, la intimidación, el asesinato de familiar y los enfrentamientos fueron los hechos que los jueces más identificaron en sus sentencias. Veremos un poco más en detalle estas dinámicas en el caso del municipio de Ataco, localidad en la que mayor cantidad de decisiones judiciales se profirieron por esta jurisdicción en el periodo analizado. Sin embargo, debemos hacer la salvedad que en esta jurisdicción el relato del conflicto es mucho más sintético que en las providencias de otras jurisdicciones, aunque esto varía dependiendo el juzgado que emitiera la sentencia.

## Gráfica 11. Victimarios Tolima

60



(Elaboración propia)

### El caso de Ataco

Para el Municipio de Ataco, la URT realizó el documento “Análisis de Contexto de la microzona RIM 003 de agosto 14 de 2012” con el objeto de detallar la forma en que se desarrolló el conflicto armado en esta zona del Tolima (Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Tolima, 2019). Como se describió en las otras jurisdicciones analizadas en este documento, los análisis de contexto de la URT usualmente son citados y resumidos en las sentencias para contextualizar sobre la violencia y los grupos armados presentes en las regiones donde se encuentra el predio que se va a restituir (Acosta et al., 2021). De hecho, en algunos casos, estos documentos son utilizados para corroborar la versión de la víctima. Sin embargo, en las sentencias revisadas de esta jurisdicción, en pocas ocasiones se cita el análisis de contexto de la URT. Normalmente se hace referencia a los documentos que se encuentran en el expediente, referenciando el folio del mismo. Precisado lo anterior, explicaremos los elementos que se destacan usualmente en las sentencias de restitución de esta jurisdicción. Una cita que nos

sirve para ilustrar la forma en que se describe el conflicto es la siguiente:

**61**

“Descendiendo al estudio del caso particular que ahora nos ocupa, es preciso tener en cuenta que en la fase administrativa, se demostró plenamente el marco de violencia en que se vieron envueltas muchas regiones del país, especialmente por hechos atribuidos a grupos subversivos como las autodenominadas FARC, y PARAMILITARES, más conocidos como autodefensas que a través del bloque Comando Conjunto Central Adán Izquierdo y el frente 66 "Joselo Lazada" que con al menos cincuenta insurgentes, incursionaron en el sur del Tolima en localidades como Rioblanco, Herrera, Santiago Pérez, Casa de Zinc, y la zona rural de Ataco, vereda Balsillas, cometiendo actos delictivos en los albores de la década de los 80 asociados a la protección de cultivos ilícitos y compra de tierra por parte de narcotraficantes. A partir de 1996 y hasta aproximadamente el 2010 se cometieron actos de sangre y fuego, como el asesinato del gobernador del cabildo indígena Guadualito, que generó desplazamiento masivo de la población. Tales hechos, se publicaron en diversos medios de comunicación hablados y escritos, que se registran tanto en las notas de pie de página de los folios 4 a 5 vuelto del libelo de la solicitud, como en el CD obrante a folio 27, que hacen referencia a las publicaciones de un ilustrativo material contentivo de noticias emanadas de periódicos como El Nuevo Día y otras publicaciones donde se hace una prolífica exposición de las múltiples fechorías cometidas en el municipio de Ataco (Tol).” (Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Tolima, 2016)

De este relato judicial, resaltamos los siguientes puntos. Los grupos con mayor presencia en el municipio fueron las FARC-EP y los grupos paramilitares. En el primer caso, las FARC tuvieron presencia a través de los grupos Comando Conjunto Central Adán Izquierdo y el frente 66 "Joselo Lazada". Por su parte, los grupos paramilitares tuvieron presencia en la región a través del Bloque Tolima de las AUC (URT, DOC). Lo segundo, es que estos grupos realizaron diferentes actos armados contra autoridades locales

del municipio de Ataco. Como fue destacado en las sentencias de restitución, en esta zona del país fueron asesinados el gobernador de un resguardo (Código 99), el alcalde de Ataco en el año 2000, y ocho concejales de la región (Código 279). Finalmente, en varias sentencias se reitera la relación entre cultivos de uso ilícito, narcotráfico y violencia. De acuerdo con las providencias, entre los años 80 y 90 los grupos armados cuidaban cultivos ilícitos y facilitaban la compra de tierras por parte de narcotraficantes en el Tolima. Esto según algunas decisiones se relaciona con la aparición de grupos paramilitares (Código 95)

### **Conclusión Tolima**

Como conclusión del análisis de la región del Tolima, destacamos los siguientes puntos. La competencia en términos de territorio de las instituciones judiciales y administrativas encargadas de implementar esta política es la más amplia de las analizadas en el documento. Durante la mayor parte de los diez años del programa de restitución, las instituciones con presencia en Ibagué debieron atender tres departamentos. A pesar de que esa situación les permitió identificar que cada región tiene unas particularidades rurales, de conflicto y de desarrollo que impactan la implementación de la política, las entidades no han implementado medidas específicas para atender los diferentes obstáculos encontrados a nivel local.

Por otro lado, la etapa de posfallo de la política de restitución de tierras en esta región se encontró con un problema que puede solucionarse desde el inicio de la ruta de intervención, la negación al retorno. Como se explicó, los funcionarios entrevistados resaltan que varios usuarios de la política no quieren volver al predio abandonado, lo cual dificulta el cumplimiento de las órdenes de las sentencias. Aunque esa dificultad pudo ser prevista desde

la etapa administrativa y judicial, es hasta la última fase que la política se alerta sobre la situación. Este problema opaca los aspectos positivos identificados, como la creación de mecanismos de interlocución con los jueces y la poca presencia de segundos ocupantes porque muestra que los canales creados con la rama judicial y la ausencia de ocupantes que requieren atención estatal no son suficientes para superar el obstáculo.

Las competencias de restitución de tierras en el departamento de Cundinamarca se han mantenido relativamente estables. El 29 de octubre de 2015 se trasladó y transformó el Juzgado Civil del Circuito especializado en Restitución de Tierras de Yopal a Bogotá como Juzgado Civil del Circuito especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cundinamarca bajo el Acuerdo No. PSAA15-10402 del Consejo Superior de la Judicatura. Luego, el 23 de noviembre de ese mismo año, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PSAA15-10410, en el que definió el Circuito Judicial de Restitución de Tierras de Cundinamarca. Hasta la fecha solo existe el Juzgado 01 Civil del Circuito especializado en Restitución de Tierras de Cundinamarca.

En cuanto a la competencia de la URT, la Dirección Territorial encargada de esta región es la de Bogotá. Esta sí ha sufrido diversos cambios desde su creación. En un primer momento abarcaba únicamente municipios de Cundinamarca pero se le sumaron departamentos hasta incluir Boyacá, Amazonas, Guainía, Vaupés, San Andrés y Providencia y Chocó.

Con respecto a los municipios de Cundinamarca pertenecientes a esta región, la Unidad de Restitución de Tierras microfocalizó entre el último semestre de 2014 y el primer semestre 2015 los municipios de Arbeláez, Fusagasugá, Pandi, Tibacuy, Caparrapí, Chaguaní, La Palma, El Peñón, La Peña, Pacho, Puerto Salgar, Pulí, Quipile, San Juan de Rio Seco, Sylvania, Topaipí, Viotá, Yacopí y Tibacuy. Estos, fueron priorizados teniendo en cuenta ciertos aspectos importantes para la microfocalización [4] como lo es la seguridad en la zona, formas de retorno de las víctimas, edad de

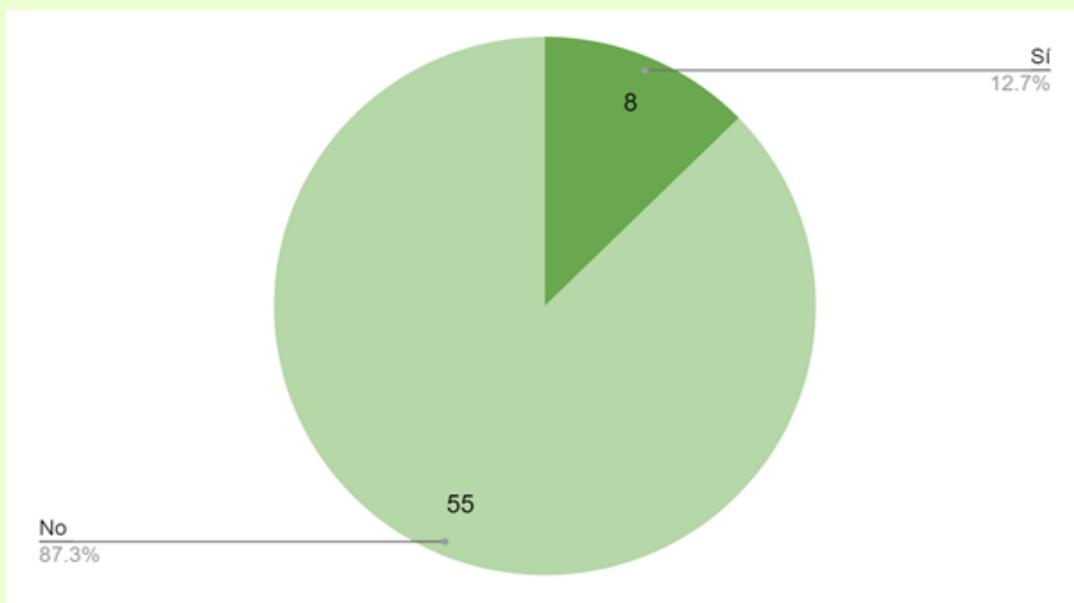
[4] El Decreto 599 de 2012 establece los parámetros para la microfocalización para las zonas de interés en Restitución de Tierras.

los hogares desplazados, tipos de familia y condiciones especiales como discapacidades de los solicitantes entre otros. (UAEGRTD, 2015).

### Estado de la restitución en el departamento de Cundinamarca

Las dificultades asociadas al proceso de restitución de tierras en el departamento de Cundinamarca se encuentran ligadas al retorno previo a los predios abandonados forzosamente. En los casos estudiados, el retorno previo a la decisión fue mínimo con respecto al no retorno, según las sentencias, el retorno no se había llevado a cabo ya sea por el asentamiento de las víctimas en otras zonas del país, el fallecimiento de alguna de las víctimas, el no querer retornar al predio por voluntad o la imposibilidad de retornar ya sea por motivos de salud física o mental o que no han cesado las hostilidades que los obligaron a abandonar el predio. De las 63 sentencias analizadas, encontramos que 55 de los solicitantes no habían retornado a sus predios antes de la sentencia y solo 8 sí habían retornado a los predios estos datos los podemos apreciar en la siguiente Gráfica.

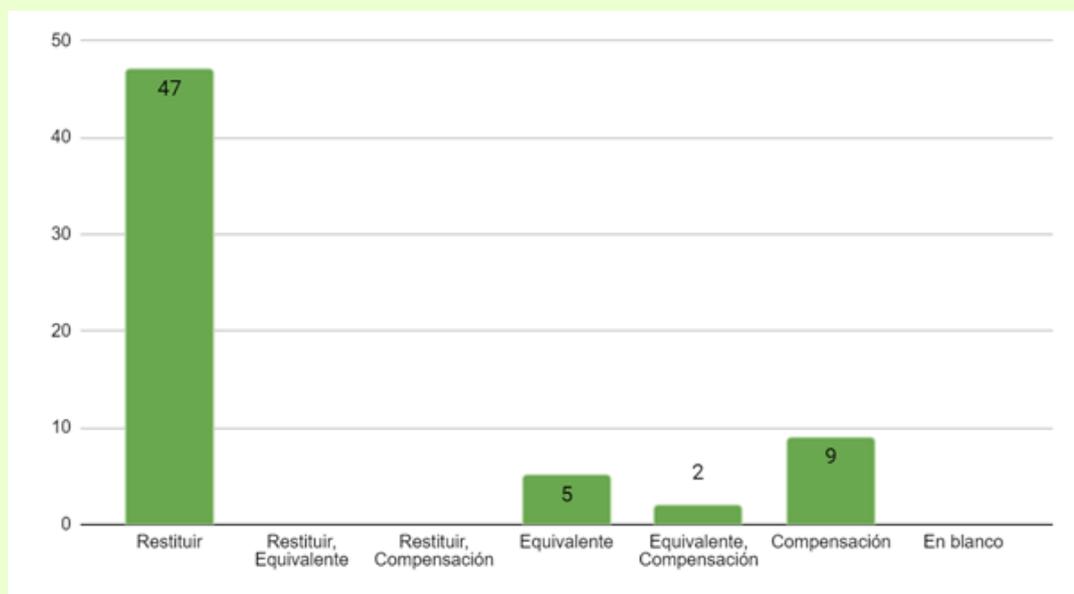
**Gráfica 12. Retorno Previo Cundinamarca**



(Elaboracion propia)

A pesar del no retorno, cabe resaltar que muchas de las sentencias ordenan restituir el predio a los solicitantes y por ende ordenaron a la Fuerza Pública hacer el acompañamiento a la entrega material del bien solicitado. En otros casos, al definitivamente no poder restituir el bien a los solicitantes, la juez ordenó ya sea la Compensación a víctimas con un monto monetario o en su defecto la restitución por equivalente que es la entrega de un predio de iguales o mejores condiciones en otra zona del país.

**Gráfica 13. Conteo tipo de Decisión sobre Restitución en Cundinamarca**



(Elaboración propia)

En el caso específico del análisis de sentencias, encontramos que la compensación se dio en casos donde no era posible restituir el predio de forma adecuada por restricciones ambientales que no permitían que el retorno fuese seguro y que el predio no pudiese ser explotado de forma adecuada como lo es el caso de la sentencia con radicado 85001-31-21-001-2016-00073-00, que expresa que:

"[...] Lo anterior, si se tiene en cuenta que del informe técnico ambiental presentado en conjunto por la Unidad

Administrativa Especial de Gestión de Riesgos de Desastres y la Alcandía (SIC) Municipal de Viani (consecutivo 50) y de la certificación presentada por la CAR (consecutivo 30), se observa que los predios reclamados en restitución no cuentan con las condiciones adecuadas de habitabilidad y explotación requeridas para la restitución material de los predios, como quiera que estos se encuentran en riesgo alto de remoción en masa, que cuentan con pendientes escarpadas (45o y mayores) correspondientes a vertientes de drenajes en “V” donde se producen deslizamientos de suelo y rocas que han afectado vegetación natural de arbustos y bosque, y que los materiales base en el área corresponden a rocas sedimentarias fuertemente fracturadas por efectos dinámicos”. Por cuenta de lo anterior, la recomendación por parte de las autoridades competentes (UAEGRD y Alcaldía municipal de Vainí, es la de abstenerse de entregar el predio en restitución por las condiciones de riesgo de deslizamiento [...] (Juzgado Civil Del Circuito Especializado En Restitución De Tierras Del Distrito Judicial De Cundinamarca, 85001-31-21-001-2016-00073-00, 2018).

Como este, existen también muchos casos más en los que el retorno se imposibilitaba por riesgos ambientales y de explotación en la zona y no por condiciones de violencia. En el siguiente acápite, mostramos que también estos efectos ambientales han tenido incidencia en el difícil cumplimiento de algunas órdenes.

### **Cumplimiento de Órdenes Judiciales**

En el departamento de Cundinamarca, se ha observado un alto nivel de cumplimiento de las órdenes dadas a la Territorial Bogotá Cundinamarca de la URT. Según datos otorgados por la misma Unidad, las estadísticas de cumplimiento han mejorado a lo largo de los años, tendiendo un alto nivel de órdenes cumplidas y otras en proceso de cumplimiento. La siguiente Tabla ilustra que cantidad de órdenes se han cumplido, las que se encuentran en proceso de cumplimiento y las que no aplican para la UAEGRTD a lo largo de los años.

**Tabla 3. Estado de las Órdenes Cundinamarca**

	Año	Cumplida	En proceso	Modulado	No aplica	Sin deuda
	Sin Fecha	0	1	0	0	0
	2013	24	2	0	0	0
Cundinamarca	2014	25	1	0	0	0
	2015	47	12	0	1	0
	2016	77	16	0	3	0
	2017	91	12	1	6	2
	2018	50	34	1	20	3
	2019	13	48	0	0	2
	2020	24	111	0	0	0
	2021	0	1	0	0	0

[Ver tabla completa en [Gráficas - Gráfico circular 1 Cundinamarca](#)]

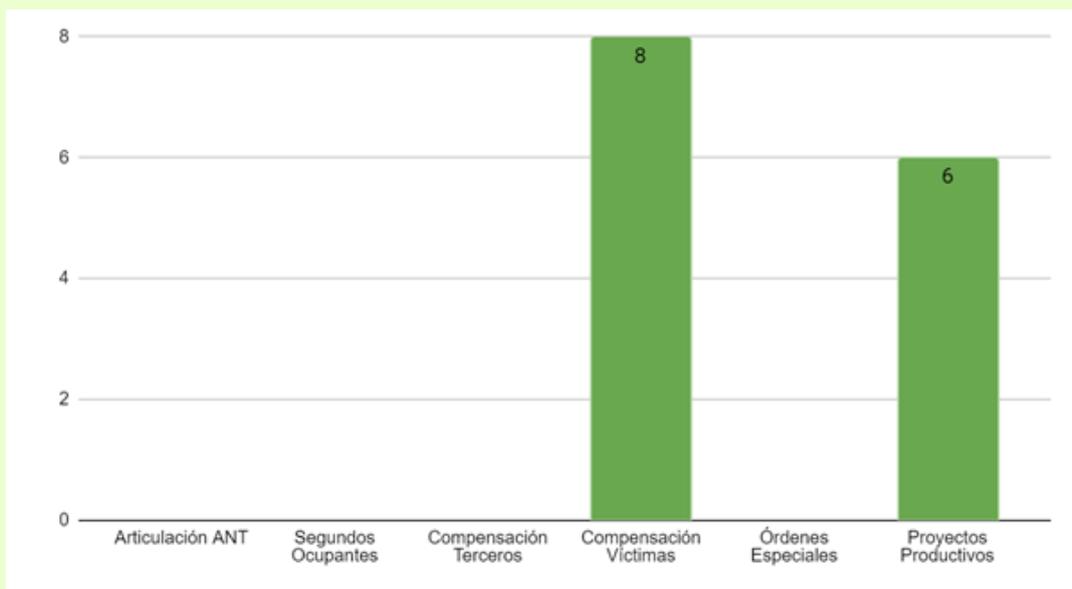
(Elaboración propia, a partir de datos de la URT)

En concordancia a lo anterior, los funcionarios entrevistados (Entrevista N° 16, 05 de mayo de 2021) señalan que existe una facilidad en el cumplimiento de las órdenes dadas a esta Dirección Territorial puesto que son de carácter individual y no implican mayores gastos. Desde el año 2018 no se presentan órdenes colectivas o que involucren un gasto público mayor, esto se debe a que estas órdenes se han dejado de solicitar por la URT puesto que requieren múltiples conceptos técnicos y de impacto en el gasto.

Con respecto a las órdenes de difícil cumplimiento, que también analizamos por medio de información aportada por la unidad, encontramos que en el departamento de Cundinamarca son muy pocas. Para el 2018 sólo se dieron 4 órdenes, para el 2019 no se dictó ninguna orden que fuera de difícil cumplimiento y para el año 2020 se emitieron 4 órdenes frente a las cuales URT no puede iniciar su ejecución por retrasos en el cumplimiento de otras órdenes dadas a otras entidades que no se han podido ejecutar por múltiples circunstancias.

## Gráfica 14. Órdenes de Difícil Cumplimiento Cundinamarca

69



(Elaboración propia, a partir de datos de la URT)

Dos ejemplos de este tipo de retrasos tienen que ver con la dificultad de la Defensoría del Pueblo de llevar a cabo los procesos de sucesión ya sea por los problemas para llegar a los predios, la falta de capacidad institucional o del personal y demoras de la entidad encargada de presentar los avalúos. Los funcionarios también reportan problemas con las restricciones ambientales impuestas por la CAR en municipios como La Palma.

En el Circuito Judicial de Cundinamarca, que abarca los departamentos de Cundinamarca, Casanare y Boyacá, se han empleado diferentes instrumentos de articulación institucional en los que el papel del juez se enfoca en facilitar escenarios para resolver asuntos particulares, pero existe una buena coordinación entre las entidades públicas. Al respecto encontramos que existen tres escenarios principales. En las medidas judiciales se utilizan las audiencias de cumplimiento en las que un juez “propone pues los ejercicios, donde da órdenes, donde digamos que da unos direccionamientos frente algunos incumplimientos o algunas cosas” (Entrevista grupal N° 16, 05 de mayo de 2021).

Otro espacio de articulación promovido por los jueces son las denominadas “mesas técnicas en terreno”, espacios convocados formalmente por los jueces y que se asemejan a una audiencia de seguimiento, pues su principal objetivo es inspeccionar el cumplimiento material de las órdenes. En las mesas participan la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la URT.

"También utilizando estrategias de acompañamiento y revisión del estado del cumplimiento en campo, tal vez el año pasado no sino el antepasado se hizo primero una mesa técnica donde participa la Procuraduría, la Defensoría, la Unidad de Restitución de Tierras y por supuesto convocada por la juez, hicimos un trabajo de campo para revisar las viviendas que se habían entregado en su momento y que de pronto escuchando un poco a la población, se evidenció que se tenían algunos inconformismos" (Entrevista grupal N° 16, 05 de mayo de 2021).

Estas medidas judiciales se acompañan de reuniones de articulación institucional que, como se verá en el caso de Nariño, son espacios que no se pueden clasificar propiamente como medidas judiciales porque presentan un carácter informal, ni como instancias de articulación institucional porque cuentan con la participación del juez. Estos espacios son importantes porque permiten a los encargados de cumplir las órdenes expresar sus inquietudes y explorar posibles soluciones con las demás entidades.

“La otra estrategia que ha implementado es hacer reuniones de articulación interinstitucional en donde también intervenimos nosotros, no como dueños de las órdenes, sino como articuladores entre la entidad y el juzgado y eso en el marco no de una audiencia, sino de un ejercicio de diálogo que permita a las entidades exponer cuál es la dificultad que tienen para el cumplimiento. Es claro para nosotros que hemos visto las entidades expresarse de mejor forma en estos escenarios de articulación que en las mismas audiencias públicas” (Entrevista grupal N° 16, 05 de mayo de 2021).

Con respecto a las instancias de articulación y participación

interinstitucional existen convenios bilaterales entre la URT y otras instituciones. La utilidad de estos convenios es patente porque los funcionarios manifiestan que algunos cuellos de botella se presentan a inicios de año mientras se renuevan los respectivos convenios. Una vez renovados, los trámites se agilizan (Entrevista grupal N° 16, 05 de mayo de 2021).

Para los funcionarios, todos estos espacios han propiciado una curva de aprendizaje que se refleja en el mejor cumplimiento de las órdenes y en una comprensión de las competencias de cada una de las entidades involucradas que facilita la articulación interinstitucional.

Con respecto a las macro-órdenes, algunos funcionarios de la URT manifestaron que el juez carece de competencia para dictar medidas que crean o suplantán las políticas públicas. El proceso de ordenar gastos, los estudios técnicos y demás requisitos de la contratación estatal y las competencias de las entidades son los principales factores para rechazar esta posibilidad. La ordenación del gasto local corresponde a los entes territoriales, es un proceso que cuenta con la participación de los consejos o asambleas como representantes de los habitantes del territorio y con la planeación, estructuración y ejecución de la administración municipal o departamental. La intervención del juez en este proceso se considera inadecuado porque omite el proceso de discusión y planeación que se desarrolla entre los órganos de representación y la administración local.

“Quiero ser claro que la opinión personal mía como profesional es que es difícil y complejo. La Corte Suprema lo ha dicho y la Corte Constitucional ya le puso el ojo a esto y es que no se puede crear política pública a través de una sentencia judicial. Hay que tener cuidado con el ordenamiento del gasto, lo hemos discutido muchas veces [...] Es que un juez no puede comprometer el erario público sin conocer la oferta institucional, sin conocer lo que hace. Prueba de ello fue, no sé si recuerdo bien el ejemplo, pero eran unos paneles solares que se pensaban ordenar a

Electricaribe y Electricaribe contestó que no venden paneles solares, vende luz, vendía luz a través de postes de energía y cuerdas de energía, pero no trabajaba con paneles solares” (Entrevista grupal N° 16, 05 de mayo de 2021).

Un caso que llama la atención es el de una macro-orden para construir una carretera en el municipio de La Palma. Allí se presentaron problemas con el presupuesto y, cuando se asignaron los recursos, la Corporación Autónoma Regional ordenó suspender la construcción y abrió investigaciones para imponer sanciones a los responsables de la obra.

Algunos funcionarios creen que las macro-órdenes se justifican en circunstancias en las que se presentó una victimización masiva en determinadas zonas. Para ellos es necesario garantizar las condiciones de retorno, lo que en ocasiones demanda dotación de bienes públicos en áreas abandonadas. Para estos funcionarios el problema no son las medidas per se o si el juez es competente para dictarlas, sino la falta de articulación y estudio de su viabilidad con las entidades encargadas de cumplirlas antes de incluirlas en la sentencia.

"La mayoría de esas de ese tipo de órdenes va enmarcada bajo unos contextos de conflictos generalizados, es decir, se acompañan o se afianzan aquellas demandas colectivas no en clave de territorios étnicos, sino de un gran número, un significativo número de solicitantes respecto a una vereda, respecto de un municipio, de un corregimiento, etc. En virtud de los principios que gobiernan el proceso de restitución de tierras, más allá de la independencia que es la posibilidad que tiene la persona de retornar o no, si se hace en clave de consolidación de los territorios. [...] Yo sí considero que han sido muy beneficiosas para la comunidad en sí, porque eso es lo que en gran medida ayuda al retorno” (Entrevista grupal N° 16, 05 de mayo de 2021).

Finalmente, la URT actualmente no incluye dentro de las solicitudes de la acción de restitución pretensiones de órdenes colectivas. Las macro-órdenes a las que se refirieron en las

entrevistas se dieron en los primeros fallos emitidos por el juzgado. En este aspecto se asemeja a lo ocurrido en la región del Valle del Cauca.

### Conflicto armado en Cundinamarca

Con respecto a los hechos victimizantes de carácter general en Cundinamarca, que llevaron a los solicitantes de la restitución a abandonar el predio en el que se encontraban, fueron mayormente las amenazas contra su integridad física y la de sus familiares, seguido por intimidaciones y enfrentamientos entre la Fuerza Pública y los grupos armados ilegales ubicados en esta zona. Otros hechos victimizantes que identificamos en las sentencias son los asesinatos de algún integrante de la familia o de un vecino, reclutamiento forzado y el hurto en sus bienes como lo refleja en la siguiente Tabla.

**Tabla 4. Hechos Victimizantes de Cundinamarca**

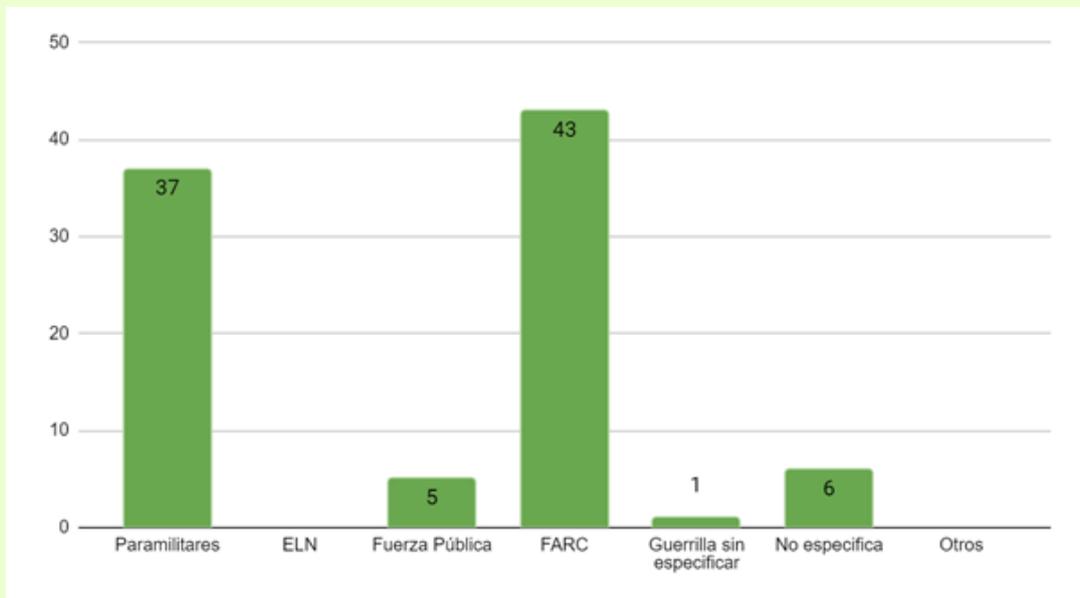
Cundinamarca	Municipio	Enfrentamientos	Amenazas	Reclutamiento forzado	Intimidación
	Vianí	0	1	0	0
San Juan de Río	2	3	0	2	
Yacopí	7	6	2	7	
Sabanalarga	0	0	1	0	
La Palma	13	15	5	15	
Quipile	2	3	0	2	
Pacho	2	2	1	2	
Guayabal de Siquima	1	1	0	1	
Topaipí	4	5	2	4	
El Peñón	2	3	0	2	
Viotá	1	2	0	1	
Guaduas	0	1	0	1	
Cabrera	1	1	0	1	
Venecia	1	1	1	1	
La Peña	1	1	0	1	
Fómeque	1	1	0	1	

[ Ver tabla completa en: [Sentencias Tercer Reporte Cundinamarca](#) ]

(Elaboración propia)

Según las sentencias que analizamos, en el departamento de Cundinamarca se presentaron dos grandes grupos de actores armados que contribuyeron al desplazamiento forzado en esta zona del país. Como se observa en la Gráfica 15, el actor armado predominante en el departamento de Cundinamarca fueron las FARC, seguidas por los grupos paramilitares. Cabe resaltar que en múltiples casos, los dos grupos de victimarios fueron causantes de los hechos victimizantes que obligaron a las víctimas a abandonar los predios solicitados en el proceso de restitución de tierras.

**Gráfica 15. Victimarios de Cundinamarca**



(Elaboración propia)

### **El caso de La Palma**

En el año 2015 la URT realizó un documento de Análisis de contexto No. RO 00200 del municipio de La Palma Cundinamarca, Resolución de la microzona RO 00001. El documento permitió conocer las dinámicas de la violencia en el municipio de la Palma y permitió dilucidar que los grupos al margen de la ley que se encontraban en este municipio eran la guerrilla de las FARC, paramilitares y narcotraficantes. En primer lugar, la guerrilla de las FARC hizo presencia en este municipio de forma mayoritaria desde

los años 70 integrando el Frente IX. Posteriormente se fueron integrando múltiples frentes móviles entre los cuales se encontraron el frente Policarpa Salavarrieta, Manuela Beltrán y Abelardo Romero y los comandos urbanos Esteban Ramírez, Frente Antonio Nariño y “Ballén”. Para las FARC la ubicación del municipio de La Palma era muy importante ya que este era un punto estratégico de la ofensiva guerrillera para la toma de la ciudad de Bogotá. Las modalidades de violencia utilizadas por esta guerrilla se basaron en amenazas, intimidación, sembrado de minas antipersona, reclutamiento de menores y enfrentamientos con la fuerza pública y los paramilitares.

En segundo lugar, los grupos paramilitares en la zona surgen a finales de 1980 bajo la comandancia de Eduardo Cifuentes alias “El Águila”, este grupo se denominaba Autodefensas de Yacopí. Las modalidades de violencia de los grupos paramilitares se basaron en homicidios selectivos, amenazas, intimidación y extorsión, esto con el fin de seguir propiciando el comercio de petróleo extraído de las líneas petroleras de La Palma. Finalmente, las organizaciones narcotraficantes lideradas por Gonzalo Rodríguez Gacha, alias “El Mexicano”; Víctor Carranza y los hermanos Rodríguez Orejuela y Luis Murcia cooperaron con las organizaciones paramilitares a cambio de protección y despeje de zonas para la compra de estos predios.

La cúspide del conflicto en el municipio de La Palma se dio entre los años 2001 y 2003. En estos años, más de 200 familias fueron desplazadas de sus predios por las diferentes modalidades de violencia y sus respectivos actores. Para dimensionar el desplazamiento, considere que el Sistema de Población Desplazada (SIPOD) registra 7.318 personas desplazadas entre 1997 y 2009 mientras que la población del municipio era de 13.944 habitantes para el año 2002.

## El caso de Yacopí

76

En el municipio de Yacopí, según el análisis de contexto realizado por la URT, pudimos observar que los grupos que predominaban en la zona eran la guerrilla de las FARC y los paramilitares. Con respecto a las FARC, solo el Frente 22 tuvo presencia en el municipio, quienes realizaron una toma violenta del casco urbano de Yacopí bajo la comandancia de Julio Alberto Sotelo alias “Beto Sotelo”, quien para el año 1991 se enlistó en las filas paramilitares. Las inspecciones que fueron dominadas por este grupo fueron Llano Mateo, Pueblo Nuevo, Guayabales, Aposentos y Alsacia.

En contraposición, la presencia de los paramilitares en esta zona fue mucho más fuerte, ya que para 1987 existían 3 grupos de autodefensas formalmente constituidos bajo las órdenes de Gonzalo Rodríguez Gacha alias “El Mexicano, Henry Pérez y ACDEGAM quienes controlaban las inspecciones de Terán, Patevaca y todos los límites de Yacopí y el occidente de Boyacá. En este municipio se crearon dos escuelas de entrenamiento de autodefensas, también la aparición de cultivos de coca y el tráfico de gasolina por parte de los paramilitares, lo cual intensificó el conflicto armado en Yacopí y obligó a muchos de sus habitantes a abandonar sus predios.

Entre 1991 y 1998 fueron desplazadas 40 familias por los enfrentamientos entre los grupos armados y la Fuerza Pública, pero los años de mayor desplazamiento en el municipio fueron entre los años 2000 y 2004 al registrarse una cifra de 2864 personas desplazadas.

## Conclusión Cundinamarca

En términos de competencias, esta región ha gozado de un nivel de estabilidad alto en comparación con otras regiones. También tiene un nivel bajo de retorno previo a los predios restituidos pero que los jueces tratan de remediar mediante órdenes de acompañamiento a la fuerza pública. Adicionalmente, los jueces parecen tener la práctica de no emitir órdenes que impliquen gastos adicionales ni que cobijen a múltiples solicitantes, lo que explicaría la facilidad que reportan los funcionarios a la hora de cumplir las órdenes. Esta falta de dificultad también se ve reflejada en las bases de datos aportadas por la URT, ya que hay pocas órdenes de difícil cumplimiento en comparación con otras regiones y un porcentaje elevado de las órdenes se han cumplido.

El Circuito judicial de Restitución de Tierras del Villavicencio abarca los departamentos de Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare, Meta y tres municipios de Cundinamarca: Paratebueno, Medina y Guayabetal (Acuerdo No. PSAA12-9426 de 2012 del Consejo Superior de la Judicatura). Es decir, que esta jurisdicción abarca el 33% del territorio nacional y departamentos que antes de la constitución de 1991 eran comisarías nacionales. Originalmente se creó un juzgado de circuito con sede en Villavicencio a través del acuerdo No. PSAA12-9265 DE 2012. Posteriormente, se creó un segundo juzgado de circuito por medio del acuerdo No. PSAA12-9785 de 2012. Finalmente, en el año 2017 existió el juzgado tercero de descongestión civil del circuito especializado en restitución de tierras de Villavicencio que dictó 9 sentencias.

La Dirección Territorial del Meta de la URT abarca todos los municipios del Meta y Paratebueno, Medina y Guayabetal en Cundinamarca. Según la ANT (2020), al 16 de diciembre de 2020 se habían recibido 8752 solicitudes, de las cuales 7198 se encuentran en zonas microfocalizadas y 4645 cuentan con decisión de fondo en la etapa administrativa.

Ahora bien, a pesar de la cantidad de territorio en la que ejercen competencia los juzgados del Circuito de Villavicencio, la mayoría de los fallos se refieren a predios localizados en el departamento del Meta y 3 sentencias al municipio de Medina, Cundinamarca. Esto se puede explicar en parte por las zonas de microfocalización existentes, que no comprenden municipios de los departamentos de Vaupés y Guainía. Los municipios del Vichada de Cuamaribo, Santa Rosalia, Puerto Carreño y la Primavera se microfocalizaron en 2017. Lo mismo ocurre con los municipios de San José del Guaviare y Miraflores en el Guaviare. Ahora bien, dado que en el año

2020 los jueces de Villavicencio continuaban fallando procesos radicados en 2015, 2016 y 2017, la falta de fallos sobre solicitudes presentadas en Vichada y Guaviare se puede explicar por la fecha en que se microfocalizaron los municipios de estos departamentos y la carga de los jueces de Villavicencio. Finalmente, los municipios que cuentan con mayor número de sentencias son Acacias con 13 fallos y el Castillo con 7, ambos ubicados en el departamento del Meta.

### **Estado de la restitución en el departamento del Meta**

En la región existen avances en materia de articulación interinstitucional a través de convenios interinstitucionales. Sin embargo, para algunos funcionarios de la URT los convenios son insuficientes porque para las otras entidades el tema de la restitución de tierras “es un proceso más ¿sí?, entonces no tienen ni gente, ni presupuesto, ni equipos para atender nuestras peticiones y las peticiones de los jueces” (Entrevista grupal N° 13, 22 de abril de 2021).

Ante este panorama, las audiencias de seguimiento son una herramienta fundamental. En estas audiencias el juez cita a las entidades responsables de dar cumplimiento a las órdenes, exhorta al pronto cumplimiento, requieren la fijación de fechas para el cumplimiento y corren traslado a la Procuraduría para que realice el respectivo seguimiento. En las jurisdicciones donde las instituciones cuentan con una mejor articulación (como en Cali), el seguimiento se realiza a través de oficios y las audiencias son excepcionales.

Los funcionarios de la URT manifestaron que en ocasiones se iniciaron incidentes de desacato a través de autos, particularmente en contra de funcionarios del IGAC, el Banco

Agrario y ORIPS. Este mecanismo funcionó para que las entidades involucradas respondieron a los requerimientos de los despachos. “No daban cumplimiento, los magistrados reiteraban las órdenes y ellos no las acataban, entonces daban apertura de incidente y hay sí en la apertura del incidente si dan respuesta” (Entrevista grupal N° 13, 22 de abril de 2021).

Este papel de coordinador de las entidades administrativas es valorado positivamente, aunque con dos reparos. En primer lugar, indican que el juez no debe inmiscuirse en temas de política pública, pues su diseño corresponde al Congreso de la República (Rama Legislativa). En segundo lugar, en ciertas ocasiones los jueces dan órdenes a las entidades que no corresponden a su misión o competencia con el objetivo de apresurar el cumplimiento de las órdenes. Ante esto, las entidades manifiestan al juez que carecen de competencia, por lo cual se establece un diálogo entre el juez y la entidad para superar los obstáculos.

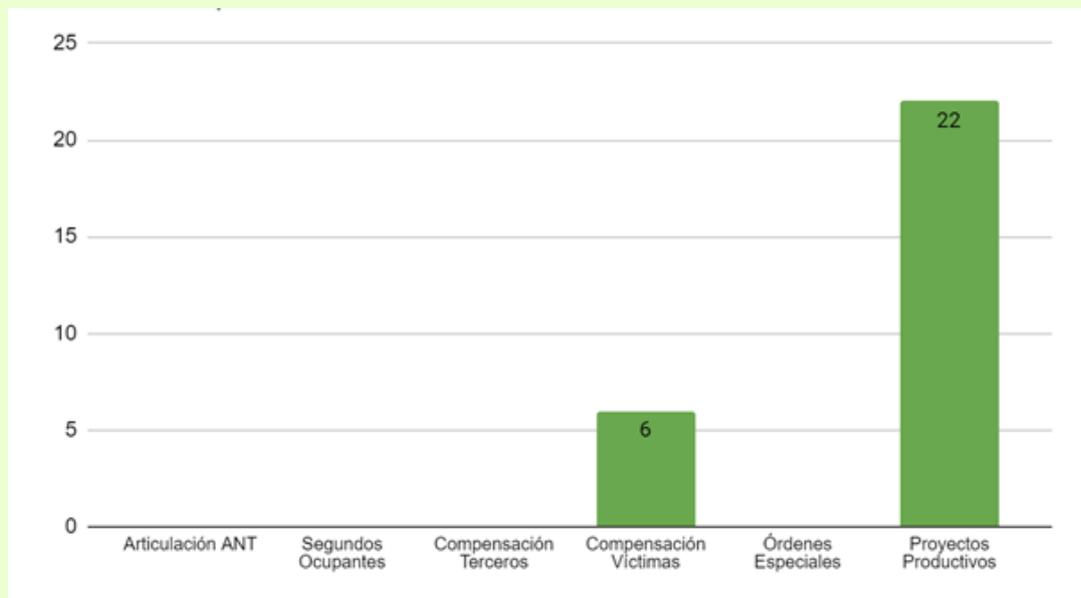
En ese sentido, los funcionarios también perciben que las órdenes colectivas desbordan la competencia de los jueces. “Pues es una especie de extralimitación, que digamos tiene una finalidad muy positiva, pero puede sobrepasar a veces la competencia o el programa de trabajo de la entidad. Entonces, si a una entidad de un momento a otro le ordenan construir un puente que vale 5.000 mil millones, pues es complicado. Digamos que el juez lo mira a través del proceso restitución de tierras, pero la entidad es la que tiene que manejar el tema presupuestal y su plan de trabajo” (Entrevista grupal N° 13, 22 de abril de 2021). Aquí es importante mencionar que de las 52 sentencias sistematizadas, en ninguna se incluye dentro de las pretensiones de la demanda la solicitud de medidas de reparación colectiva. Además, los funcionarios entrevistados manifestaron que no conocían de órdenes de este tipo emanadas por los jueces de Villavicencio.

## Cumplimiento de Órdenes Judiciales

81

Según los datos de la URT, dentro universo de sentencias analizadas, existen 28 órdenes que presentan dificultad en su cumplimiento que se pueden ver en la Gráfica 16. A estas, habría que añadir 13 órdenes del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que presentan órdenes de difícil cumplimiento.

**Gráfica 16. Órdenes de Difícil Cumplimiento Meta**



(Elaboración propia, a partir de datos de la URT)

Las principales razones para el retraso en el cumplimiento de las órdenes que reportan los funcionarios son la presencia de segundos ocupantes, la imposibilidad de realizar la entrega material de predio y los trámites de sucesión para acceder a la indemnización por compensación. Frente a la primera causal, los funcionarios de la URT manifestaron que mientras se adoptan todas las medidas a favor del segundo ocupante, éste permanece en el predio restituido. La segunda razón está relacionada con la situación de orden público en las zonas donde se debe adelantar la restitución. Si bien en un primer momento las respectivas áreas se declararon microfocalizadas, en algunos lugares arreció la violencia, tornando imposible la entrega del bien con las garantías

de seguridad previstas en la ley 1448. Finalmente, en otros casos los reclamantes son los causahabientes del dueño, poseedor u ocupante original. Para proceder a la entrega de las compensaciones se requiere que se adelante la respectiva sucesión; sea judicialmente con asistencia de la defensoría del pueblo o mediante trámite notarial.

En el caso del Meta los jueces aún mantienen un papel de coordinadores. Las articulaciones interinstitucionales con entidades del orden nacional se han materializado a través de mesas bilaterales. Sin embargo, el cumplimiento de órdenes por parte de entidades territoriales, particularmente de los municipios y algunas entidades nacionales, ha hecho necesaria la intervención de los jueces a través de audiencias, autos e incluso incidentes de desacato y multas. Sin embargo, desde la perspectiva de los funcionarios, estas falencias se explican por la falta de capacitación de funcionarios municipales. Para remediar estos inconvenientes establecieron canales informales de comunicación vía llamadas o correos electrónicos. A través de estos canales los funcionarios de la ANT asesoran a los entes territoriales en la expedición de los actos administrativos necesarios para cumplir las órdenes. Este proceso se repite cuando se dan los cambios de administración municipal, por lo que no existe una consolidación de los aprendizajes debido al cambio de funcionarios.

"Básicamente si dos razones: una es que haya entidades que no responden, entonces el juez como que, convocándolos a audiencias obliga a las entidades a que preparen la información y rindan el informe en audiencia, los escuche, a veces las respuestas que dan las entidades no son claras entonces en las audiencia pues los representantes pueden exponer las consideraciones a las que tenga lugar y creo que es digamos, es mucho más fácil para el juez entender cómo va la sentencia y si tiene que proferir nuevas órdenes o modular órdenes, o corregir órdenes: entonces esa es la

nueva dinámica que están tomando los jueces de Villavicencio" (Entrevista grupal N° 13, 22 de abril de 2021).

Ahora bien, a pesar de que existen convenios de cooperación entre diferentes entidades administrativas, sus resultados son deficientes. Para algunos funcionarios la razón es que las entidades no cuentan con suficiente personal o recursos para atender las órdenes de las sentencias. A la carga de trámites ordinarios que manejan estas entidades se suman los requerimientos de los jueces de restitución, que son atendidas en la medida de lo posible.

"La entidad tiene convenios con la unidad para las víctimas, tiene convenio con la Agencia Nacional de Tierras, tiene convenio me parece pues había uno con IGAC, no sé si todavía está vigente; pero esos convenios no funcionan porque esos convenios son para la unidad de restitución, ósea a qué me refiero, las otras entidades no tienen el compromiso de las reuniones, ellos no digamos que, el proceso de restitución de tierras para esas entidades es un proceso más ¿sí?, entonces no tienen ni gente, ni presupuesto, ni equipos para atender nuestras peticiones y las peticiones de los jueces" (Entrevista grupal N° 13, 22 de abril de 2021).

En conclusión, en la regional del Meta los jueces conservan su papel de coordinadores para garantizar el cumplimiento de sus sentencias a través de audiencias a las que concurren todas las entidades responsables. Los mecanismos interinstitucionales existen, pero no han dado los resultados esperados y no tenemos evidencia de que existan espacios académicos. Finalmente, los jueces han recurrido a su poder sancionatorio ante las reiteradas fallas, que no se han superado con los mecanismos descritos en este acápite.

### **Conflicto armado en Meta**

Los hechos victimizantes más recurrentes en este departamento

son las amenazas, seguidas por los enfrentamientos y los asesinatos. La siguiente tabla muestra cómo se distribuyen los distintos hechos victimizantes dentro de los municipios de esta jurisdicción.

**Tabla 5. Hechos Victimizantes de Meta**

Municipio	Enfrentamientos	Amenazas	Reclutamiento	Intimidación
	Puerto Lleras	0	2	1
El Dorado	3	1	0	0
Cubarral	1	2	0	0
Puerto Gaitán	2	4	2	1
Granada	0	1	0	0
Mapiripán	2	2	1	0
Medina	1	2	1	1
El Castillo	5	4	1	0
San Martín	0	2	0	0
La Macarena	0	1	0	0
Acacías	2	10	3	2
San Carlos del C	0	0	0	1
Cumaral	1	0	0	0
Villavicencio	0	2	0	0
Lejanías	0	2	0	0
San Juan de Ara	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>35</b>	<b>9</b>	<b>6</b>

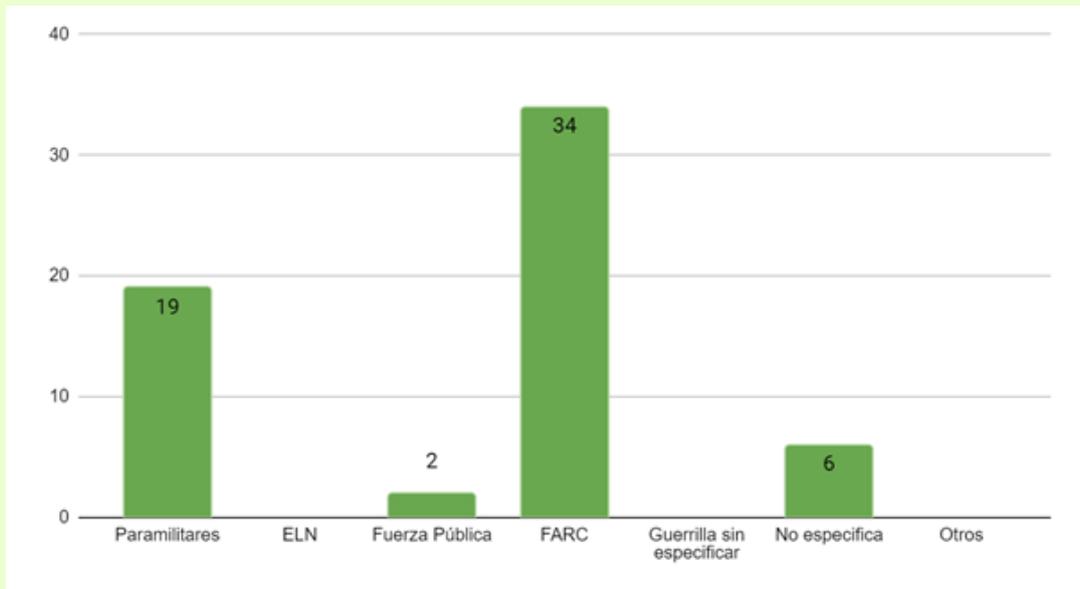
[Ver tabla completa en: [Sentencias Tercer Reporte Meta](#)]

(Elaboración propia)

Las sentencias de restitución analizadas dan cuenta de los enfrentamientos entre diferentes grupos de paramilitares (los urabeños, los carranceros y los buitragueños) y de ataques perpetrados por la guerrilla de las FARC contra la población civil. Así mismo, luego de la desmovilización del Bloque Centauros, parte de la estructura conocida como Los urabeños, algunos de sus antiguos mandos continuaron delinquiendo, como es el caso de Pedro Oliverio Guerrero Castillo, alias Cuchillo, o Daniel Barrera Barrera, alias El loco Barrera, ambos comandantes del Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC). En la siguiente Gráfica mostramos la distribución de victimarios en el departamento

## Gráfica 17. Victimarios de Meta

85



(Elaboración propia)

El repertorio de victimización es similar para los paramilitares y la guerrilla de las FARC. En primer lugar se registran las amenazas, seguidas de intimidaciones, reclutamiento forzado, asesinato de familiares o conocidos y enfrentamientos armados. En el caso del Meta se registraron 4 casos de despojo en los cuales la oposición se presentó extemporáneamente o se consideró como segundo ocupante al opositor. En un caso particular, un postulado de Justicia y Paz entregó los predios para reparar a sus víctimas, pero el juzgado ordenó cancelar los actos traslaticios de dominio.

La mayoría de los casos que atendieron los jueces de restitución de tierras del circuito de Villavicencio corresponden a predios ubicados en los municipios de Acacías y Granada. A continuación presentaremos una breve descripción del conflicto armado en la región a partir del análisis que realizaron los jueces en las sentencias sistematizadas.

### El caso de Acacías

Según el informe de contexto de la violencia elaborado por el área

social de la URT seccional Meta, la presencia de la guerrilla de las FARC se registra desde los años 80. En los primeros años utilizaban la zona como corredor estratégico de tropas y bienes. Es a partir de los años 90 en los que la guerrilla empieza a contactar a la población del municipio, particularmente de la región del Piedemonte Central y la región norte, para pedir colaboración en alimentos y préstamo de animales para transportar suministros. Los dos frentes que operan en el municipio son el 31 y el 53.

Para 1997 el accionar del grupo se ha consolidado y cuenta con cerca de 300 combatientes. En este año la guerrilla toma la Cuncia, saquea negocios, asalta la Caja Agraria e intensifica las pescas milagrosas. Concurrentemente, se registra la aparición de dos actores armados nuevos: el Bloque Centauros y el Bloque Héroes del Alto Llano de los paramilitares. Esto ocasiona enfrentamientos por el control del territorio.

La disputa territorial se extiende hasta 2005 y el Bloque Centauros consolida su dominio territorial, relegando la influencia de las FARC en la zona. Después de la muerte de Jose Miguel Arroyabe, alias “Arcángel”, jefe del Bloque Centauros y de la desmovilización de algunos de sus combatientes en el proceso de Santa Fe de Ralito, la zona estuvo bajo el control de ERPAC hasta 2011 y en la actualidad se registran acciones del grupo criminal de “Los rastrojos”.

En este contexto de lucha territorial, las amenazas y la intimidación a los pobladores son las principales causas del abandono de los predios. Los grupos armados en conflicto sindicaron a los pobladores de prestar apoyo o servir de informantes al bando opuesto, lo que causa el desplazamiento de varias familias. De las 13 víctimas que cuentan con sentencia en Acacias, 10 identifican a las FARC como sus victimarios. En los

otros 3 casos se identifica a los paramilitares.

## El caso del Castillo

87

El caso del Castillo presenta la particularidad de que todas las sentencias restituyen predios ubicados en el casco urbano, ordenando la compensación por equivalente o la compensación. Esto se debe a que los hechos victimizantes fundamentales son las incursiones guerrilleras al casco urbano del municipio y los constantes atentados con explosivos dirigidos contra la estación de policía. Nuevamente, la información de análisis de contexto aportada por la URT regional Meta es utilizada por los jueces para elaborar el contexto histórico de violencia en el alto Ariari.

La historia del conflicto inicia en 1990 con la primera toma guerrillera al municipio, que resultó una sorpresa para la población local porque la alcaldesa del municipio, Maria Mercedes Méndez, fue elegida por la Unión Patriótica. La actividad guerrillera se recrudeció luego de la quinta cumbre de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, en la que se acordó intensificar los ataques a la fuerza pública y la infraestructura del país. Por su parte, la Fuerzas Militares emprendieron la operación Centauro con el objetivo de tomar los campamentos del Estado Mayor del Bloque Oriental (EMBO). Para 1991, como respuesta a las acciones de las Fuerzas Militares, la guerrilla intensificó la acción de todos sus frentes en el Meta y consolidó el control social y militar que ejercía sobre el municipio desde los años 80. En este año se registran varios asesinatos, toma de rehenes y ataques a la estación de policía. Finalmente, en 1992 las FARC asesinaron a la alcaldesa Maria Mercedes, al alcalde electo y a otros funcionarios de la alcaldía.

La segunda parte del conflicto se desarrolla entre 1996 y 1999. El cambio en la estrategia de lucha de la guerrilla, que pasó de la

defensa estratégica al equilibrio de fuerzas, implicó la movilización de entre 500 a 1200 combatientes para realizar acciones armadas en el departamento del Meta y del Guaviare. Para dar respuesta a la situación, el Gobierno Nacional creó las “zonas especiales de orden público” al amparo del estado de las facultades extraordinarias del estado de conmoción interior, que fueron avaladas por la Corte Constitucional. “Esta declaratoria significó reconocer que la debilidad del Estado Colombiano en ciertas porciones del territorio nacional había permitido el fortalecimiento de grupos subversivos y paramilitares, tal como ocurrió en el municipio de El Castillo” [5]

La última etapa del conflicto en el informe elaborado por la URT-Regional Meta corresponde a los años 1998 y 2005. En 1998 inicia el accionar del Bloque Centauros de las AUC bajo el mando de Miguel Arroyabe con el objetivo de copar todo el departamento del Meta, partiendo de la zona centro-sur (San Martín-Granada y Mapiripán) para luego expandirse. “Las estadísticas muestran en 1998 336 personas expulsadas, en 1999 desciende y se reportan 260 y en el 2000 y 2001 se identifican 398 y 352 respectivamente” [6]. Entre 1998 y el 2000 la estrategia de los paramilitares se enfocó en controlar la entrada a la zona de distensión y mantener la presión sobre las FARC.

En el 2000, aprovechando las operaciones militares de la Fuerza Pública contra la guerrilla, el Bloque Centauros intensificó sus operaciones para cooptar los territorios abandonados por las FARC. En este escenario se intensificaron las amenazas contra

[5] Juzgado Segundo Civil Del Circuito Especializado En Restitución De Tierras De Villavicencio (Meta), Sentencia N° Sr-20-07, Radicado No 50001312100220160019700, 30 de abril de 2020.

Juzgado Tercero De Descongestión Civil Del Circuito Especializado En Restitución De Tierras De Villavicencio, Meta, Sentencia N° Sr-17-09, Radicado No 50001312100220150030100, 31 de julio de 2017.

[6] Ibid.

personas tildadas de ser auxiliares de la guerrilla, se ejecutaron asesinatos selectivos, secuestros y se ocuparon predios y fincas. En 2002 todos los actores armados ilegales realizaron acciones contra la población civil. El Bloque Centauros asesina al personero del Castillo y las FARC realizan varios atentados.

### **Conclusión Meta**

En términos de competencia encontramos que la microfocalización ha sido un filtro para los procesos que se han adelantado en esta región. Si bien, la competencia territorial de los jueces pertenecientes al Circuito de Villavicencio es amplia, no se han iniciado solicitudes de la mayor parte del territorio que abarcan.

En esta región encontramos bastantes dificultades para dar cumplimiento a las órdenes de los jueces. La articulación interinstitucional se ha logrado con medidas coercitivas para las entidades, pero el tipo de órdenes que emite los jueces de esta región lleva a que haya cierta desconfianza en los jueces para emitir órdenes practicables, sea porque han ordenado gastos o porque le han ordenado a las entidades asuntos que se salen de sus competencias.

En el caso de Norte de Santander la articulación entre los jueces y los funcionarios administrativos ha tenido un componente coercitivo. Frente al incumplimiento de las órdenes se han implementado sanciones por desacato y se han tomado medidas disciplinarias contra funcionarios de distintas entidades. Parte del aprendizaje de esta región se ha encaminado a buscar otras alternativas para garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales, al respecto un funcionario mencionaba que “el juez era un poco más coercitivo con estas entidades, ahorita ya ese tema ha variado bastante, digamos que las instituciones han ido entendiendo la dinámica y el modelo de la restitución de tierras y se han adecuado” (Entrevista N° 17, 12 de mayo de 2021). Sin embargo, para los jueces es importante contar con los medios para exigir el cumplimiento efectivo de las sentencias cuando las entidades no actúan diligentemente

“Hablando como representante de la administración de justicia que es en últimas representante del pueblo, si, del constituyente primario. Eso es lo que representa un juez, como los jueces no pedimos favores, ni damos sugerencias, sino que damos una orden a alguien. Lo cierto es que [el incumplimiento] trae una consecuencia que se encuentra en el catálogo del código represor, qué es fraude a resolución judicial, que también tiene unas consecuencias de orden disciplinario (...) y aun así a veces hay ocasiones en que no [se cumplen las órdenes], que llevan al juez a utilizar los últimos recursos en torno a que la majestad que representa se haga cumplir” (Entrevista N° 04, 20 de febrero de 2020).

La relación entre la URT y otras entidades administrativas ha tenido un corte diferente a la relación con los jueces, pues, para lograr la materialización de las sentencias se ha hecho uso de medios y espacios de comunicación,

“puedo decir lo que se ha logrado aquí en Norte de Santander norte de Santander con algunas dependencias de índole

territorial como en los municipios de Tibú, Cúcuta, El Zulia, hemos logrado una articulación para que se cumplan las órdenes judiciales (...) este año tuvimos un gran avance en la medida que nos preocupamos por invitarlos a mesas de trabajo, a conferencias y a talleres para dimensionar el rol que deben cumplir los funcionarios estipulados a estas entidades territoriales para el acatamiento de las órdenes judiciales” (Entrevista N° 03, 20 de febrero de 2020).

A diferencia de las otras jurisdicciones analizadas, en Norte de Santander no se han abandonado las macro-órdenes, ni las pretensiones con carácter comunitario o colectivo, pero se ha consultado su viabilidad dialogando con las entidades competentes. La URT ha incluido pretensiones con carácter comunitario cuando se trata de restitución colectiva, pero también lo ha hecho dentro de solicitudes de restitución individual, particularmente en el caso de una parcela en la cual habitan varias familias, para la cual se solicitó a la alcaldía y a la gobernación mejorar las vías de acceso, la implementación de servicios públicos, la construcción de un polideportivo y el mejoramiento de una escuela, que llegó a construirse totalmente. Aunque ese tipo de pretensiones colectivas no suelen incluirse en solicitudes de restitución individuales, la Ley 1448 es flexible frente al tema y permite que se acojan estas pretensiones dentro de la etapa judicial. Los entrevistados detallaron el caso así:

"Acá hay un caso muy particular, creo que es bien conocido, es el caso del Albarico, una comunidad ubicada en el municipio de Zulia, donde solicitudes [comunitarias] fueron presentadas de manera individual ¿sí?, obviamente las pretensiones que se incluyeron en la demanda pues todas eran individuales; sin embargo atendiendo a que era como una parcelación donde vivían varias personas, se solicitó la acumulación por parte del despacho y en el trámite judicial y en alegatos de conclusión, se hicieron pretensiones colectivas. Buscando no solamente la restitución, sino también la recuperación del tejido social, con la intervención participativa de otras entidades como por ejemplo la gobernación y la alcaldía (Entrevista N° 17, 12 de mayo de 2021).

El cumplimiento de las macro-órdenes a través de las cuales se concedieron pretensiones comunitarias ha sido complejo, sin embargo, se ha ido efectuando con ayuda de espacios de diálogo, así, a pesar de su tardanza se ha logrado beneficiar a comunidades enteras con distintas obras de infraestructura y dotación de bienes y servicios.

"Ha sido un proceso lento ¿sí?, ha sido un proceso lento porque no ha sido sólo la intervención del juez, sino que en las mesas técnicas o bilaterales que se han hecho con la unidad [URT] para tratar asuntos de la etapa administrativa, también se traen a colación ese tipo de situaciones y se plantean digamos soluciones o rutas, con base en esas rutas pues se le hace por parte de la Unidad [URT] seguimiento, pero en últimas el que está pendiente es el juez; y las alcaldías pues se toman su tiempo, las gobernaciones se toman su tiempo, pero sí se ha logrado" (Entrevista N° 17, 12 de mayo de 2021).

El seguimiento en la etapa de posfallo se hace a través de requerimientos judiciales a los cuales las entidades responden con informes de seguimiento, y si se presentan situaciones más complejas se realizan audiencias, en las que participan los jueces y las diferentes entidades. El seguimiento se ha descrito detalladamente por los funcionarios,

"En la mayoría de los casos se hacen requerimientos judiciales, se hacen por parte de los despachos judiciales, se hace un seguimiento constante, casi que se podría decir cada 15 días o entre 15 y 20 días dependiendo la orden de cada uno de los artículos de la parte resolutive de las sentencias, requiere a cada una de las entidades el cumplimiento de las mismas y que se informe en qué situación está. Cuando se presenta una situación particular en las cuales el tribunal advierte que existe un cuello de botella en alguna de las entidades o varias de las entidades que participan conjuntamente en la ejecución de sentencia y que ven que no se presenta avance, convocan a una audiencia general en la cual participan tanto entidades obligadas al cumplimiento de la orden judicial, como

solicitantes, como agentes del ministerio público, como los apoderados de la restitución de tierras; y en estas audiencias pues se hacen un seguimiento minucioso y se le exige obviamente a las entidades que no han cumplido con esas órdenes, que se comprometan a cumplir en unos plazos eventuales para que sea más eficiente" (Entrevista N° 17, 12 de mayo de 2021).

Por lo anterior, concluimos que en Norte de Santander los jueces dan impulso a políticas públicas diferentes a la de restitución, con tal de mejorar las condiciones en que viven los solicitantes de la restitución que finalmente son víctimas del conflicto armado.



## CONCLUSIONES

---

La investigación arrojó una primera conclusión relacionada con la diversidad de situaciones a las que se enfrentan los jueces para materializar sus decisiones. Cada región estudiada presenta características particulares en términos de desarrollo del conflicto, extensiones de los predios a restituir, presencia de las instituciones y viabilidad de proyectos productivos. Ante esto, sería ingenuo considerar que existe una fórmula universal que permita cumplir los objetivos de la política de restitución de tierras.

No obstante, de las fuentes analizadas y de comparar las prácticas tanto judiciales como administrativas a la hora de materializar los fallos de restitución de tierras, encontramos una serie de prácticas que permiten hacerle frente a dificultades, sea porque previenen que ocurran o porque logran tramitarlas cuando aparecen. En efecto, las técnicas que se señalan en la parte dos de este reporte, muestran la diversidad existente para que los jueces hagan cumplir sus órdenes. Estas medidas no son necesariamente coercitivas y quedan a discreción de los jueces en casos de incumplimientos o demoras en cumplimiento de sus órdenes.

No obstante, la administración también tiene mecanismos que le permiten darle cumplimiento a las órdenes. Los principales problemas que encontramos para esto están relacionados con la coordinación interinstitucional y las competencias de las entidades. En estos casos, los mecanismos de seguimiento judiciales, los mecanismos de coordinación la administración y hasta las comunicaciones informales han permitido que en las regiones estudiadas se mejore el nivel de cumplimiento de las órdenes judiciales a través de los años.

Las prácticas de los jueces de dictar órdenes que recojan las capacidades de las entidades han permitido que se logren materializar sentencias que atiendan a problemas que van más allá de una relación individual con el predio, que a lo largo del reporte hemos llamado macro-órdenes.

Todo lo anterior requiere tiempo y experiencia por parte de los despachos judiciales y también por parte de los funcionarios. Es por eso que el reporte identifica que existe una curva de aprendizaje en cuanto a qué órdenes se deben emitir y cómo debe actuar la administración para lograr cumplirlas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenas Jiménez, D., Basto Forero, G., Marín Hernández, N., & Mejía Torres, L. (2015). *Justicia Transicional de la Ley 1448 de 2011 ¿Beneficio o impunidad?* (Trabajo de grado). Universidad Santo Tomás Villavicencio.
- Bolívar Jaime, A., & Viana Garcés, A. (2018). Restitución o el derecho a los deseos. En Comisión Colombiana de Juristas, *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras* (pp. 118-150).
- Camargo Rojas, I. (2019). *La Restitución de tierras comunitarias. Una mirada a partir de la primera sentencia de restitución de tierras que favoreció a una comunidad étnica*. (Maestría). Universidad de los Andes.
- Colmenares, F., Valencia Herrera, M., & Londoño Toro, B. (2014). Elementos para la construcción de agendas interinstitucionales ambientales en casos de conflictos ambientales. En *Construcción de agendas interinstitucionales ambientales: una mirada desde los derechos humanos* (1ra ed., pp. 25-48). Editorial Universidad del Rosario.

- Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras. (2017). *Informe de Seguimiento al Cumplimiento de 70 Sentencias de Restitución de Tierras y su Sostenibilidad en el Tiempo*. Bogotá.
- *En Meta se ha dado respuesta al 64% de las solicitudes de restitución de tierras - URT*. Restituciondetierras.gov.co. (2020). Recuperado 21 Junio 2021, de <https://www.restituciondetierras.gov.co/-/en-meta-se-ha-dado-respuesta-al-64-de-las-solicitudes-de-restitucion-de-tierras>.
- Garcés Amaya, D. (2016). *“Que me devuelvan mi tierrita”: Colonización, conflicto armado y restitución de tierras en Colombia. El caso de las mujeres rurales del Tillavá*. (Maestría). Universidad Nacional de Colombia.
- García Amado, J. (2017). *Decidir y argumentar sobre derechos*. Tirant lo blanch.
- González Sáez, L., & Soto Hoyos, J. (2018). Estrategias de acción para la gestión del posfallo en la restitución de tierras: la experiencia de la Comisión Colombiana de Juristas. En Comisión Colombiana de Juristas, *De la restitución formal a la restitución material* (pp. 12-69).
- Hernández Garzón, L. (2017). *Una lectura de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras desde la Evaluación ambiental Estratégica* (Maestría). Universidad Nacional de Colombia.
- Lozano Madrid, M. (2016). Retos de la restitución de tierras y territorios. *Revista Pluriverso*, 7, 25-38
- Maldonado, J., Romero, A., & León-Jurado, V. (2020). *La restitución de tierras y la estabilización socioeconómica de los hogares*

*desplazados en Colombia ¿Cómo vamos?. Bogotá: Universidad de los Andes.*

- Martín Peré, E. (2018). La restitución de tierras en Colombia y la reparación transformadora en la construcción de paz: la experiencia en Santander desde la aplicación y efectividad de los fallos judiciales. *Paz Y Conflicto*, 11(1), 209-232. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30827/revpaz.v11i1.6543>
- Meertens, D. (2017). *Restitución de Tierras, justicia de género y paz*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Moreno Sánchez, o., Rozo, C., & Maldonado, J. (2020). *Proyectos Productivos en Tierras Restituidas a Víctimas del Conflicto Armado en Colombia: un Análisis de Impacto Cualitativo*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Morris Rada, C. (2018). *Informe de Seguimiento a Sentencias y Órdenes. Caso Montes de María (Asocristo) y sentencias étnicas de la Serranía del Perijá y Baja Guajira*. Cinep.
- Morris Rada, C., Bautista Revelo, A., & Dávila Sáenz, J. (2020). *¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo*. Editorial Dejusticia
- Suárez Veloza, K. (2020). *Acompañamiento psicosocial en procesos de restitución de tierras. Una mirada desde la acción sin daño* (Maestría). Universidad Nacional de Colombia
- Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Territorial Bogotá. (2015). *Informe de Rendición de Cuentas Vigencia 2014 y Enero-Julio 2015*. Bogotá.