



• Marzo de 2014 •

RESTITUCIÓN DE TIERRAS 'GOTA A GOTA'

Avances y dificultades

Cumplidos dos años y medio de implementación, el sistema de restitución de tierras creado en la **Ley 1448 de 2011** muestra logros importantes, pero también grandes dificultades que deben ser superadas para cumplir la meta de restablecer en diez años los derechos de todos los ciudadanos que a partir de enero de 1991 fueron despojados de sus tierras o forzados a abandonarlas por causa de la violencia.

Los logros se relacionan principalmente con el capital humano e institucional que se ha construido en pocos meses para la operación del sistema en sus fases administrativa y judicial, las sentencias emitidas, las familias beneficiadas y la nueva jurisprudencia que están desarrollando los jueces y magistrados de restitución con sus fallos.

Las dificultades se concentran en seis grandes cuellos de botella que obstaculizan el acceso de las víctimas al sistema y frenan el trámite interno de las solicitudes de restitución. Se observa una pérdida de oportunidades al no aplicar como rutas preferentes la restitución colectiva y administrativa. Además, en la adjudicación de baldíos se observan casos de una errada interpretación de la ley, que facilita la acumulación ilegal de tierras. Cómo superar esas dificultades debe ser materia de especial atención de la actual administración y del nuevo gobierno que se instalará el **próximo 7 de agosto**.

UNA PUBLICACIÓN DE:



ACCEDA A LAS SENTENCIAS EN LÍNEA

www.forjandofuturos.org
Twitter > @forjandofuturos



APLICACIÓN DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL Y DE LAS PRESUNCIONES EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS RECLAMANTES DE TIERRAS

En el **96%** de las sentencias los jueces han aceptado la calidad de víctima, con base en pruebas sumarias de los hechos de violencia que ocasionaron el **abandono forzado** y el **despojo de tierras**, y su condición de **propietario, poseedor u ocupante**.

Este informe se basa en el análisis de 372 sentencias publicadas hasta el 14 de marzo de 2014, en actos administrativos e indicadores de desempeño publicados por la **Unidad de Restitución de Tierras (URT)** y los entes de control.

REALIZACIÓN FUNDACIÓN FORJANDO FUTUROS

CONSEJO EDITORIAL

Gerardo Vega
Nora Isabel Saldarriaga
Yesid Castro
Felipe Maldonado
Julio Cuastumal
Ilhan Can
Sergio Jaramillo
Ana María Cadavid
Astrid Liliana Quiceno
David Londoño

FUENTES

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
[en línea]. www.ramajudicial.gov.co

UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS
[en línea]. www.restituciondetierras.gov.co

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA.
REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras*. 1ed. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2011. 110p.

FUNDACIÓN FORJANDO FUTUROS E INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN (IPC). *Restitución colectiva de tierras en Colombia*. 1ed. Medellín: Fundación Forjando Futuros e IPC, 2012. 80p.

Edición No. 002 / MARZO 2014

www.forjandofuturos.org
Twitter @forjandofuturos



372	Sentencias de restitución
964	Solicitudes de restitución resueltas en los fallos
927	Solicitudes resueltas en favor de la víctima
12	Solicitudes falladas en favor del opositor que acreditó la buena fe
789	Predios restituidos
35	Predios compensados ¹
20.694	Hectáreas restituidas
411	Hectáreas compensadas

96%
De los casos fueron fallados a favor de las víctimas

Los **Magistrados Especializados en Restitución de Tierras** han dado aplicación a las siguientes presunciones de derecho y legales contenidas en favor de las víctimas (**artículo 77 de la Ley 1448 de 2011**):

1. Los actos jurídicos que consumaron el despojo se realizaron con personas condenadas por pertenencia, colaboración o financiación de grupos armados al margen de la ley o por narcotráfico².
(Art. 77 Numeral 1)
2. El opositor fue extraditado por narcotráfico³.
(Art. 77 Numeral 2.a)
3. Los contratos de compraventa se celebraron sobre inmuebles en cuya colindancia ocurrieron fenómenos de desplazamiento forzado y concentración de la propiedad de la tierra⁴.
(Art. 77 Numeral 2.c)

1. En los fallos de compensación se ordena la adjudicación de otro predio y se deja abierta la posibilidad de compensar en dinero
2. Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia de febrero 13 de 2013, Radicado No. 2012-00001. Los negocios fueron celebrados por testaferros de Sor Teresa, condenada por homicidio por el Tribunal Superior de Cundinamarca, Sala Penal Sentencia de junio 21 de 2011, Radicado 2010 – 00004 - 01

3. Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia de marzo 15 de 2013, Radicado 2012-00064

4. Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia de febrero 13 de 2014 Radicado 2013-0004 y Sentencia de marzo 12 de 2013, Radicado 2012-0004

✓ FORMALIZACIÓN DE LOS DERECHOS RESTITUIDOS

Por regla general, los jueces y magistrados ordenan formalizar los derechos de propiedad de los **poseedores** y **ocupantes**, mediante órdenes impartidas a las **Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos**, y al **INCODER** en el caso de los ocupantes de baldíos. De esta manera, los fallos de restitución están contribuyendo a reducir los altos índices de informalidad que caracterizan la propiedad rural en Colombia.

HECTÁREAS CON FALLOS DE RESTITUCIÓN SEGÚN LA CALIDAD DEL RECLAMANTE

*Fuente / Fundación Forjando Futuros

7.709 ha ● PROPIETARIO
1.125 ha ● POSEEDOR
12.269 ha ● OCUPANTE



✓ GARANTÍAS PARA LOS OPOSITORES

Reconocimiento de la buena fe exenta de culpa a opositores

Los jueces han reconocido la buena fe exenta de culpa en **12 casos (4%)**:

4%
De oposiciones acreditaron buena fe

6 de ellos porque los **solicitantes no eran víctimas** de despojo, **5** porque los **opositores también fueron víctimas** en relación con el mismo predio, y **1** porque el **opositor demostró que fue inducido a error** por el segundo ocupante⁵.

Los jueces han garantizado el debido proceso a los opositores, quienes han presentado pruebas testimoniales o documentales, y han controvertido la veracidad de los documentos y testimonios presentados por las víctimas.

ENTRE LOS ARGUMENTOS MÁS RECURRENTES, LOS OPOSITORES:

- ▶ Niegan la ocurrencia de los hechos de violencia en las zonas donde hubo abandono o despojo
- ▶ Niegan la calidad de víctima del solicitante
- ▶ Admiten que había violencia pero niegan que se hayan aprovechado de esta situación para apropiarse del predio
- ▶ Afirman que también fueron víctimas de la violencia

*Fuente / Fundación Forjando Futuros



De las oposiciones que NO acreditaron buena fe

⁵. Tribunal Superior de Cartagena Sala Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia de mayo 9 de 2013, Radicado No. 2013 – 00010

⁶. Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia de febrero 13 de 2013, Radicado No. 2012 – 00001, Sentencia de julio 18 de 2013, Radicado No. 2013 – 00002, Sentencia de marzo 15 de 2013, Radicado No. 2012 – 0003, Sentencia de mayo 27 de 2013, Radicado No. 2013 – 00004, Sentencia de mayo 31 de 2013, Radicado No. 2013 – 0005, Sentencia de diciembre 16 de 2013, Radicado No. 2013 – 0006. Opositores: **Gabriela Inés Henao Montoya, Diego Alois Sierra, Hever Walter Alfonso Vicuña y Miguel Enrique Ríos Dávila**. Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Sentencia de 22 de abril de 2013, Radicado No. 2012 – 00030. Opositores: **Guillermo León Restrepo Rico y Gabriel Jaime Vásquez**



RESTITUCIÓN A VÍCTIMAS DE ABANDONO FORZOSO OCASIONADO POR AGENTES DEL ESTADO

En el Municipio de **Riofrío, Valle del Cauca**, se ordenó la restitución a **1 familia** que tuvo que abandonar su predio por el homicidio de **6** de sus **integrantes**, cometido por miembros del **Ejército Nacional**, quienes luego de asesinar a 13 personas los vistieron con prendas militares haciéndolos pasar por guerrilleros⁷.



RESTITUCIÓN EN ZONAS DE RESERVA AMBIENTAL

Se han proferido **14 sentencias** en favor de víctimas que ocupaban predios en **zonas de reserva ambiental**. En **9 casos** se ordena la restitución del predio porque los propietarios adquirieron el título antes de ser declarada zona de reserva⁸. En **5 casos** se ordenó compensar a las víctimas por una de estas 3 razones: los ocupantes llegaron a los predios baldíos en fecha posterior a la constitución de la reserva⁹; los ocupantes recibieron títulos de propiedad por parte del **INCORA** después de constituida la reserva forestal¹⁰; o no existieron condiciones de seguridad para el retorno¹¹.



ALIVIOS TRIBUTARIOS

Los jueces han ordenado a las **alcaldías condonar las deudas** por concepto del **impuesto predial** y de otras tasas, **contribuciones e impuestos municipales** que afecten el inmueble objeto de restitución.

Los **consejos municipales** han expedido acuerdos autorizando la **condonación de las deudas** por concepto del **impuesto predial** a los predios restituidos y la **exoneración adicional por 2 años** a partir de la fecha de la restitución.



APLICACIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL

*Fuente / Fundación Forjando Futuros

SE LES HA RESTITUIDO A:



Se evidencia el enfoque diferencial, debido a que tradicionalmente la propiedad ha estado predominantemente en cabeza de los hombres.

Se resalta la decisión favorable en **4 casos de mujeres** víctimas del conflicto, cuyas edades oscilan entre los **59 y 78 años** de edad. Ellas perdieron familiares, sufrieron afectación psicológica o incapacidad física permanente. En estos casos los jueces aplicaron el enfoque diferencial y ordenaron la **restitución** o la **compensación** del predio en equivalente o en dinero, debido a que son **mujeres cabeza de hogar** y se sienten **afectadas psicológicamente** para regresar al predio¹².

7. Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Buga, Valle del Cauca, Sentencia No. 11 de diciembre 9 de 2013, Radicado No. 2013 – 00010

8. Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Buga, Sentencia de septiembre 16 de 2013, Radicado No. 2012 – 0013

9. Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali, Sentencia de abril 9 de 2013, Radicado No. 2012 – 00090, Sentencia de abril 12 de 2013, Radicado No. 2012 – 00089

10. Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar, Sentencia de mayo 30 de 2013, Radicado No. 2012 – 00225, Sentencia de agosto 08 de 2013, Radicado No. 2013 – 00025

11. Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Buga Valle del Cauca, Sentencia de junio 20 de 2013, Radicado No. 2013 – 00024

12. Ver entre otras: Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, sentencia de agosto 20 de 2013, Radicado No. 2013 – 00053, 73001 31 21 001 2013 0005300, 20/8/2013 Tolima, Ataco / Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Buga, sentencia de julio 30 de 2013, Radicado No. 2012 - 00014 / Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta, Sentencia de septiembre 30 de 2013, Radicado No. 2012 - 224



MICROFOCALIZACIÓN

Decreto 0599 de 2012

70%

DE LAS SOLICITUDES ESTÁN REPRESADAS PORQUE LOS PREDIOS NO HAN SIDO MICROFOCALIZADOS POR EL GOBIERNO

Solicitudes presentadas a la URT	54.063
Solicitudes no microfocalizadas	37.712
Solicitudes microfocalizadas	16.351
Solicitudes con decisión de registro negada o aceptada	7.130
▶ a. Aceptadas	5.135
▶ b. Negadas	1.995

Fuente / URT. Cifras al 31 de diciembre de 2013



Qué hacer

▲ **Aplicar la Ley.** La negativa de la **URT** a tramitar la restitución de predios no microfocalizados es violatoria de la Ley

▲ La **URT** debería establecer un programa para tramitar todas las solicitudes pendientes de registro, independientemente de si están microfocalizadas o no, de tal manera que todas puedan ser objeto de decisión judicial antes de junio del **año 2021**, cuando termina la vigencia de la **Ley 1448**

- ▶ La **microfocalización** se creó para construir gradual y progresivamente el **Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas**, no para congelar indefinidamente la restitución de tierras en zonas con problemas de seguridad
- ▶ La **Ley 1448** establece que cuando la restitución es imposible por razones de seguridad que impiden el retorno, **se debe compensar a la víctima con otro predio o en dinero**
- ▶ La **microfocalización no garantiza** que las condiciones de seguridad se mantendrán ni en el momento de la restitución, ni a futuro
- ▶ La **microfocalización** se basa en un concepto favorable del **Ministerio de Defensa** pero no consulta la opinión de las víctimas
- ▶ **Los jueces han restituido o compensado** en zonas con problemas de seguridad¹³



EXCESO PROBATORIO

La carga probatoria que debería estar en cabeza de los opositores es asumida por la **URT** lo cual retrasa y hace más costoso el trámite administrativo de las solicitudes de restitución.

Se observa exceso probatorio en la fase judicial cuando los jueces ordenan repetir las pruebas presentadas por la **URT** y practican conainterrogatorios (careos) entre víctimas y opositores, lo que lleva a la revictimización.



Qué hacer

▲ **Reforzar la capacitación** de los funcionarios de la **URT** y de los jueces, en los procedimientos de la **justicia transicional** aplicada a la restitución de tierras

▲ **Cumplir la ley**, la cual sólo exige **pruebas sumarias** para determinar los **hechos victimizantes**, la **identificación del predio** y la calidad de **propietario, poseedor u ocupante**

¹³. Ver entre otras: Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Buga, Sentencia de diciembre 13 de 2013, Radicado No. 2013 – 00024 / Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Buga, Sentencia de noviembre 28 de 2013, Radicado No. 2013 – 00041



LA MAYORÍA DE LAS VÍCTIMAS NO HAN PRESENTADO SUS RECLAMACIONES

El **85%** de las familias víctimas no han presentado sus solicitudes. Las reclamaciones recibidas por la **Unidad de Restitución de Tierras** representan el **15%** del universo estimado. De acuerdo al concepto de la **Alianza de las ONG¹⁴** que apoyan a las víctimas, lo anterior obedece a 6 causas principales:



1	Temor a las amenazas , atentados y asesinatos cometidos contra reclamantes de tierras. Entre enero de 2008 y marzo de 2014 han sido asesinados 66 líderes y reclamantes¹⁵
2	Desconfianza en las autoridades . Las víctimas no han olvidado que las violaciones a sus derechos fueron cometidas en muchos casos con la complicidad o indiferencia de las autoridades
3	Los mecanismos legales de restitución en justicia permanente y los contemplados en la Ley 975 de 2005 han fracasado
4	Desconocimiento de sus derechos
5	Desequilibrio entre la asistencia jurídica del Estado a las víctimas, y el poder económico de los opositores
6	Exceso de trámites y procedimientos establecidos por la URT



Qué hacer

▲	Desmantelar las estructuras criminales causantes de las amenazas y atentados contra los reclamantes de tierras
▲	El Gobierno Nacional debe coordinar y planificar con los departamentos, los municipios y las organizaciones de víctimas la seguridad en las zonas a restituir
▲	Promover campañas de formación y educación a las víctimas de las áreas que aún no han presentado reclamaciones, sobre sus derechos consagrados en la Ley 1448
▲	Fortalecer la representación judicial de las víctimas para garantizar una adecuada sustentación de sus reclamaciones

14. Asociación Tierra y Vida, Fundación Forjando Futuros, Fundación Paz y Reconciliación, Colombia Sin Heridas, Instituto Popular de Capacitación IPC, Redepaz

15. Fuente / Fundación Forjando Futuros [en línea]. www.forjandofuturos.org

FALTA RESTITUCIÓN COLECTIVA Y ADMINISTRATIVA

El **desplazamiento forzado** y el **despojo** de tierras afectaron numerosas **comunidades de manera colectiva**. Pero las solicitudes remitidas por la **URT** a los jueces son predominantemente de carácter individual. Los jueces por iniciativa propia han acumulado reclamaciones.

Las organizaciones de víctimas se quejan de la restitución **'gota a gota'** y exigen restitución colectiva para acelerar los procesos y mejorar sus condiciones de retorno y de seguridad, pero la **URT** y los jueces no atienden estas peticiones. La tendencia de la Unidad de Restitución es a tramitar exclusivamente las solicitudes individualmente.

2,1

Predios o parcelas en promedio por sentencia



Qué hacer

**Fuente / Fundación Forjando Futuros. Cada predio o parcela corresponde a un Folio de Matrícula Inmobiliaria*

Restitución colectiva:



Esta es posible de conformidad con los **artículos 82, 95 y 96** de la **Ley 1448 de 2011** cuando se cumplen las siguientes condiciones:

- 1.** Los titulares de la acción tramitan colectivamente las solicitudes
- 2.** Los predios son vecinos
- 3.** El tiempo y causas del desplazamiento son los mismos
- 4.** No se requiere que el opositor sea la misma persona



Los **actos que se generen** en cada caso acumulado **no necesariamente deben afectar** a todos los solicitantes de un proceso de **restitución colectiva**. La decisión del juez puede ser favorable para algunos y desfavorable para otros



Priorizar en cada **región macrofocalizada** los casos más graves de despojo masivo y proceder a la restitución colectiva. En **12 zonas macrofocalizadas** están priorizados **143 municipios** donde se encuentran **92.250 predios** despojados o abandonados, con una extensión total de **3.046.246 hectáreas¹⁶**



Capacitar a las **organizaciones de víctimas** y a los **funcionarios** de la **URT** en la presentación de solicitudes colectivas

Restitución administrativa:



El **Gobierno** debe aplicar esta ruta en todos los casos en los que no hay opositor a la restitución y cuando el predio reclamado por la víctima sea un **baldío**. El procedimiento puede ser realizado por la **URT**, el **INCODER** o las entidades encargadas de administrar los bienes del **Municipio** o del **Departamento**, aplicando las Leyes **1448 de 2011**, **1001 de 2005**, **160 de 1994**, **136 de 1994** y **41 de 1948**.



Compensación administrativa por **equivalente** o en **dinero** a víctimas que no deseen retornar cuando existe opositor en el predio reclamado. Por su parte, el **Gobierno** repetirá contra los opositores adelantando procesos judiciales ante los jueces de Restitución de tierras.

16. Fundación Forjando Futuros e IPC. **Restitución Colectiva de Tierras en Colombia**. Bogotá, julio de 2012.



TRATO DISCRIMINATORIO A RECLAMANTES DE TIERRAS EN ZONAS DE RESERVA AMBIENTAL

La **URT** ha negado el acceso al trámite de restitución a reclamantes de tierras en zonas de reserva ambiental, con el argumento de que se trata de baldíos no adjudicables. Es el caso de **Bella Rosa, Turbo**¹⁷, baldío que actualmente es explotado por latifundistas ganaderos.



Qué hacer



Aplicar la ley. La **Ley 1448** exige que el solicitante haya desarrollado una **actividad económica o productiva sobre el baldío**, y prevé la **compensación** en especie o en dinero



Armonizar la aplicación de la **Ley 1448** con la **Ley 160 de 1994**, la cual incluye dentro de los sujetos preferenciales para el derecho constitucional de acceso a la tierra, a los **ocupantes de zonas de reserva forestal, áreas de interés ecológico y Parques Nacionales Naturales**¹⁹



Debe presumirse la **buena fe** de los campesinos y colonos que han **ocupado tradicionalmente esos territorios**



En los casos donde sea procedente, **sustraer de las zonas de reserva forestal** las áreas ocupadas con explotaciones **agropecuarias**²⁰

17. Resolución No. RDGA. 044 de noviembre 28 de 2013

18. Según cálculos del Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación efectuados en el año 2011, durante los 10 años de vigencia de la Ley 1448 se presentarían 360.000 reclamos de restitución, de los cuales 35.614 corresponderían a "predios en zona no adjudicable" / **Fuente:** Ministerio de Agricultura y DNP. Metas de la Política de Restitución de Tierras. Presentación PPT. Sin fecha

19. Ley 160 de 1994. Artículo 31. Numeral 3

20. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución No. 298 de 1998 y Resolución No. 629 de 2012

21. Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, Sentencia de marzo 5 de 2013, Radicado No. 2012-00084



Con esta tesis, cerca de

35.000 Familias¹⁸

serán excluidas de reclamar su derecho a la restitución por reubicación o compensación

68%

A miembros de la familia **PERILLA**

12.269 ha

De tierras baldías han sido restituidas



TRATO FAVORABLE A GRANDES OCUPANTES DE BALDÍOS



El **68%** de las **tierras baldías** restituidas corresponden a **una sola familia**, donde **2 de sus integrantes** son propietarios de otras tierras desde antes de ser desplazados. Según la ley vigente, eran **ocupantes ilegales**²¹.

Esta decisión judicial viola la **Ley 160 de 1994**, donde se establecen los siguientes requisitos para ser adjudicatario de baldíos:

- ▶ *No poseer otras tierras, ya sea como propietario poseedor u ocupante*
- ▶ *No poseer un patrimonio superior a mil salarios mínimos legales mensuales*
- ▶ *Tener bajo explotación las dos terceras partes del predio durante los últimos 5 años*

La **Ley 1448 de 2011** establece que el tiempo del desplazamiento se cuenta como parte de los 5 años de explotación obligatoria del predio. **Esta es la única excepción en favor de las víctimas en el caso de restitución de predios baldíos.**

La adjudicación a la **familia Perilla** abre la puerta a la adjudicación de baldíos por vía judicial a **acaparadores ilegales** de grandes extensiones de tierras del **Estado**.

FINANCIAN:



Unión Europea



OXFAM



Alcaldía de Medellín



Asamblea de Cooperación por la Paz

APOYAN:



Fundación Paz & Reconciliación



TIERRA Y VIDA



30 Años IPC



REDEPAZ



Colombia sin heridas

Esta publicación contó con apoyo financiero. Los contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de La Unión Europea, de La Alcaldía de Medellín, de La Asamblea de Cooperación por la Paz, ó del Ayuntamiento de Barcelona