



LA LEY DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA DE ESPALDAS A LOS OPOSITORES DE BUENA FE

JOHN ARTURO CÁRDENAS MESA*

Resumen

Colombia ha tenido grandes avances en materia de reparación a víctimas del conflicto armado interno. De la Ley 387 de 1997 a la Ley 1448 de 2011, ha habido un cambio de paradigma jurídico cultural en el cual la reparación por medio de medidas de restitución han ido cobrando tanta importancia como las reparaciones económicas. El objetivo de este trabajo es mostrar que la Ley de Restitución de Tierras, tal como está concebida, puede originar en una nueva forma de despojo dado que desconoce los derechos de los opositores de buena fe, muchos de los cuales son también campesinos víctimas de la violencia política. Ello se debe a una deficiente regulación en aspectos como el probatorio, a la lentitud con que avanza el proceso y a que no se tuvo en cuenta que la dinámica del despojo y el abandono ocasionado por grupos paramilitares es diferente al originado en la violencia guerrillera.

Palabras clave: restitución de tierras, poseedores de buena fe, dificultades jurídicas, dificultades prácticas.

Abstract

Colombia has made great progress in reparation for the victims of the internal armed conflict; from Law 387 of 1997 to Law 1448 of 2011, there has been a legal paradigm cultural change in which redress through restitution measures have been gaining much importance as economic reparations.

The aim of this paper is to show that the Law on Land Restitution, as it is conceived, can result in a new form of dispossession because it ignores opponents in good faith, many of whom are also farmers victims of political violence. This is due to poor regulation in areas such as the evidentiary, to the slowness with which the process advances and to the fact that it was not taken into account that the dynamics of the dispossession and neglect caused by paramilitary groups are different to the originated in guerrilla violence.

Keywords: Land restitution, holders in good faith, legal difficulties, practical difficulties.

* Abogado litigante en responsabilidad del Estado, Magíster en literatura colombiana de la Universidad de Antioquia y especialista en derecho contencioso administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), podríamos pensar que se ha logrado un enorme avance, acorde a los estándares internacionales, en el tema del reconocimiento de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y sus derechos a la reparación *lato sensu*; sin embargo, es apenas el embrión que dará paso al desarrollo de una política de Estado de acuerdo con los derechos consagrados en la Carta Política.

La Ley de Restitución (2011) solo se aplica cuando hay infracciones al Derecho Internacional Humanitario o al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cometidas debido al conflicto armado interno. Esta calificación especial excluye todas las manifestaciones de violencia común, los hechos de agentes del Estado que no se cometan con ocasión del conflicto armado y, en principio, los hechos cometidos por las hoy denominadas bandas criminales emergentes al servicio del narcotráfico (BACRIM).

En relación con las víctimas de las BACRIM, La Corte Constitucional colombiana mediante Sentencia C-253A del 29 de marzo de 2012¹ estableció que:

Como se ha dicho, existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto,

1 Puede consultarse en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-253A-12.htm>. Esta sentencia declaró exequible el parágrafo tercero del artículo tercero de la Ley 1448 de 2011, el cual excluye a las víctimas de la delincuencia común del ámbito de aplicación de la ley.

y hay extremos en los que, por el contrario, también resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley. En el medio existen zonas grises, que no es posible predeterminedar de antemano, pero en relación con las cuales si (sic) es posible señalar que no cabe una exclusión a priori, con base en una calificación meramente formal, y que en el análisis de cada caso debe procederse, a tono con el objetivo mismo de la ley, con un criterio que tienda a proteger a las víctimas. Esto es, probada la existencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre la inserción de la conducta lesiva en el marco del conflicto, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima (p. 59).

Por otra parte, la Ley de Víctimas y Restitución (2011) reconoce los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, los cuales se hacen realidad por medio de diversas medidas que en general pueden dividirse en dos grandes grupos: compensatorias de carácter económico (reparación por vía administrativa, restitución de tierras y vivienda en las modalidades de equivalencia o compensación, planes de condonación de impuestos y créditos, etc.) y reparaciones sin prestación económica (sanción penal a los responsables de los hechos, desmantelamiento de grupos armados, búsqueda de la convivencia nacional, esclarecimiento de la verdad histórica, actos de dignificación de la memoria

de las víctimas y reparaciones simbólicas en general). Este segundo grupo se ha subdividido en garantías de no repetición y medidas de satisfacción, aunque muchas de ellas comparten esa doble dimensión².

Estas medidas son complementarias a lo que en el sistema interamericano de derechos humanos se ha denominado la *restitutio in integrum*, esto es, que la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, el restablecimiento de la situación anterior a la violación. Por ello, la normatividad sobre restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente se constituye, en nuestro sentir, en uno de los mayores avances que se haya obtenido a favor de las víctimas del conflicto, específicamente tratándose de la modalidad de restitución material y jurídica de los predios.

La ley también regula los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales y el derecho que tienen a recibir ayuda humanitaria de emergencia, atención y asistencia social, las cuales, aunque no son consideradas medidas de reparación, se les reconoce un carácter reparador, siempre y cuando se implementen de manera adicional a

2 La Corte Interamericana de Derechos Humanos por su parte clasifica actualmente las medidas de reparación en tres clases: medidas de restitución, las cuales se ordenan cuando esta es posible; medidas de satisfacción, unas de contenido económico y otras con carácter simbólico; y finalmente, garantías de no repetición, que buscan tener repercusión pública para que los hechos cometidos no vuelvan a repetirse.

la política general del Estado. Se ubica aquí el derecho al auxilio funerario, ayuda para alimentación, utensilios de aseo y albergue, el derecho que tienen las víctimas a ser informadas de sus derechos y la ruta de acceso a ellos, la prevalencia en materia de educación, salud y vivienda, entre otras.

No obstante, en el caso de graves violaciones a los derechos humanos, sea o no en el marco del conflicto interno, la sanción penal efectiva es el mecanismo idóneo para obtener una reparación. Lastimosamente la impunidad se constituye en una de las fallas estructurales de nuestro sistema penal.

En la última década, los derechos de las víctimas se han ido ampliando progresivamente, especialmente en materia de restitución de derechos, gracias no solo a los estatutos de procedimiento penal que existen en nuestro país, sino a múltiples decisiones de las altas corporaciones judiciales. Por ejemplo, la Ley 906 de 2004 que instauró el sistema penal acusatorio y sustituyó el Código de Procedimiento Penal (que continúa vigente aplicable para delitos cometidos hasta el 31 de diciembre de 2004) consagró el recurso de Revisión de los fallos cuando el Estado colombiano es condenado en una instancia internacional por no haber investigado seria e imparcialmente a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

La Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) se expidió para buscar la

desmovilización de grupos armados al margen de la ley que quisieran acogerse a sus beneficios a cambio de verdad, justicia y reparación para las víctimas del conflicto interno. No obstante, la ineficiencia y lentitud del sistema no ha sido corregida a pesar de las varias reformas que ha tenido la ley.

Las decisiones de las altas corporaciones judiciales son numerosas y han servido de soporte al cambio de paradigma que se viene gestando. Desde la sentencia C-228 de 2002 de la Corte Constitucional, la parte civil en un proceso penal puede pedir reparaciones diferentes a las económicas, lo que antes era imposible. La misma corporación, mediante la sentencia C-014 de 2004, abrió la posibilidad de revocatoria de las decisiones de archivo de la investigación y de los fallos absolutorios en los procesos disciplinarios cuando las faltas que originan la investigación disciplinaria constituyen violaciones al derecho internacional de los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, cambiando de paso la concepción restrictiva de la ley, que solo aceptaba que las faltas disciplinarias afectaban al Estado.

En la sentencia C- 370 de 1996, la Corte Constitucional cambió la orientación de la Ley de Justicia y Paz, concibiendo como víctimas a todos parientes que pudieran haber recibido perjuicio y no simplemente a los del primer grado de consanguinidad; impuso la obligación a los postulados de responder con sus bienes, obtenidos lícita o ilícitamente, por hechos cometidos por ellos o por

otros miembros del grupo armado al cual pertenecieron; estableció la obligación de devolver las propiedades de las cuales habían sido desposeídas las víctimas, quitando la morigeración de “ser posible” que traía la norma; y también declaró inexecutable lo estipulado en los artículos 70 y 71 de la Ley 975, que establecía la posibilidad de acumular otras rebajas de penas y se calificaba la pertenencia a grupos paramilitares como delito de sedición, contrario a la realidad histórica y fáctica.

Por otra parte, el Consejo de Estado no se ha quedado atrás, pues ha ordenado medidas de justicia restaurativa en casos relacionados con violaciones a los derechos humanos, cambiando un paradigma de varias décadas. Adicionalmente, en recientes decisiones ha aceptado la inaplicabilidad de la caducidad de dos años para demandas en contra del Estado por hechos que constituyan delitos de Lesa humanidad³ y en estos mismos casos ha cambiado el criterio que desde 2001 venía sosteniendo, en el sentido de que el mayor rubro a reconocer por concepto de perjuicio moral es de 100 salarios mínimos legales mensuales, cuando este alcanza su mayor expresión⁴.

3 Puede consultarse el auto admisorio del 17 de septiembre de 2013, con ponencia del Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en el proceso radicado con el número 25000-23-26-000-2012-00537-01(45092), mediante el cual se admitió una demanda por la muerte de un ciudadano en la toma y retoma del Palacio de Justicia, hecho ocurrido en noviembre de 1985.

4 Puede consultarse la sentencia de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, del 25 de septiembre de 2013, radicado 05001-23-31-000-2001-00799-01(36460), con ponencia del Dr. Enrique Gil Botero.

Obviamente, subsisten aspectos que deben ser corregidos; verbigracia, el alcance de los preacuerdos que consagra el sistema acusatorio, el cual puede ir en desmedro de los intereses de las víctimas y de la verdad material; también el nuevo Código Penal Militar, que mantuvo en el artículo 171 el juzgamiento de los miembros de la fuerza pública aún por delitos comunes, desconociendo la *ratio decidendi* de la sentencia C- 878 de 2000, que declaró condicionalmente exequible la norma que regulaba este aspecto en la Ley 522 (1999), bajo el entendido que

La jurisdicción penal militar sólo tendrá competencia para conocer de los delitos comunes que llegue a cometer el miembro de la fuerza pública, cuando estos delitos tengan relación directa con el marco de las actividades asignadas a la fuerza pública por la Constitución. Si la mencionada relación no existe, la competencia para conocer de la comisión de un delito de esta naturaleza será privativamente de la jurisdicción ordinaria (p. 22).

La Ley de Víctimas y Restitución (2011) regula los derechos de las víctimas del conflicto armado dentro de los procesos judiciales e irradia todos los estatutos procesales penales, reforzando de paso los derechos de los niños, niñas, adolescentes, personas agredidas sexualmente, grupos indígenas, comunidades negras y en general de las personas más desvalidas.

Colombia se encuentra ante grandes desafíos para implementar esta ley, no solo por el enorme reto fiscal, dadas las indemnizaciones por vía administrativa que habrá que pagar a millones de víctimas y los costos para la adecuación de personal y tecnológicas en muchas instituciones del Estado, sino por el gran desafío de obtener la anhelada reconciliación nacional sin que la insurgencia tenga intención sincera de iniciar dicho camino y cuando el otro gran actor del conflicto ha mutado en bandas criminales que conservan las viejas estructuras y estrategias paramilitares. Adicionalmente, no podemos dejar de lado que se requiere una estructuración y consolidación definitiva de la misma ley, ajustándola a la Carta Política, lo que ya se ha iniciado gracias a varias sentencias de constitucionalidad y de unificación de jurisprudencia⁵.

El tema de restitución de tierras es especialmente problemático, no solo por las profundas divisiones que ha causado en el país, sino por el desafío de grupos armados que desde ya se preparan para evitar que la misma sea una realidad. No podemos desconocer el gran número de asesinatos y amenazas a quienes han tomado la bandera de

5 La sentencia SU-254 del 24 de abril de 2013 de la Corte Constitucional retomó los avances de la jurisprudencia nacional e internacional en relación con los derechos a la verdad, justicia y reparación; concluyó que estos derechos guardan una inescindible relación entre sí y que el derecho a la reparación económica de los desplazados, denominada reparación administrativa, hace parte de sus derechos fundamentales.

la restitución⁶; pero también, porque adolece de una deficiente regulación en muchos tópicos, que posiblemente nos conducirán a una nueva forma de desposesión en la cual resultarían afectados terceros de buena fe.

En este trabajo nos centraremos en este último aspecto, para lo cual plantearemos algunos problemas que nacen de una inadecuada regulación y de algunas dificultades prácticas para su aplicación. Para ello, después de hacer una presentación general de la ley, analizaremos en primer lugar temas como las presunciones legales en contra de los opositores y el principio de cosa juzgada. En segundo lugar, veremos cómo la lentitud con que avanza el proceso de restitución y la concepción de la ley pensada solo desde la perspectiva de los hechos ocasionados por los grupos paramilitares pueden crear una nueva forma de despojo.

Restitución de tierras en la Ley 1448 de 2011

El derecho a la restitución tiene su fundamento principalmente en el artículo 2 de la Constitución Política,

6 “Van más de 50 líderes de restitución de tierras asesinados en 3 años” (2013, noviembre 3). El tiempo.com/justicia/líderes-de-tierras-asesinados. Consultado en noviembre 3 de 2013. La Defensoría del Pueblo, por su parte, afirma que entre 2006 y 2011, esto es, desde la expedición de la Ley de Justicia y Paz a la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución, fueron asesinados 71 líderes de tierras. “Reina Impunidad en asesinatos de líderes de tierras.” (2012, abril 9). Semana.com/nación/artículo/reina-impunidad-asesinatos-líderes-tierras. Información tomada el 3 de noviembre de 2013.

dado que son fines esenciales del Estado la protección de los ciudadanos en la vida, honra, bienes y derechos consagrados legalmente. Adicionalmente los artículos 8 y 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagran el derecho a tener el recurso judicial efectivo para la protección de los derechos. Además, los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro) y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng) reivindican el derecho a la restitución de tierras y viviendas en un marco de igualdad, protección contra el desplazamiento, derecho de circulación, de regreso o retorno y en general en un marco de dignidad.

La jurisprudencia constitucional ha concebido el derecho a la restitución como un derecho fundamental y de aplicación inmediata que guarda estricta conexidad con los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral en general. En nuestro concepto, la restitución toca con la finalidad esencial de toda acción reparatoria, cual es la restitución plena, pero también toca con las garantías de no repetición en la medida en que los usurpadores se ven despojados de los bienes obtenidos de manera ilícita.

La Corte Constitucional, retomando la normatividad nacional e internacional, ha definido que la restitución debe

entenderse como el medio preferente y principal para la reparación de las víctimas, que debe complementarse con medidas compensatorias complementarias que incluya el pago de bienes muebles y otros daños, que además es independiente del retorno, el cual siempre debe ser voluntario y, en caso de que las víctimas decidan no retornar o les sea imposible hacerlo, el Estado debe garantizar una indemnización adecuada. También ha dicho la Corte que se deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, también podrán acceder a medidas compensatorias (Sentencia de la Corte Constitucional colombiana, 2012).

No obstante la claridad normativa y jurisprudencial que rige en este tema, la restitución de tierras fue uno de los puntos de mayor discrepancia entre el expresidente Uribe y el presidente Santos, al igual que el reconocimiento de las víctimas de Estado y de la existencia del conflicto armado interno en Colombia.

La Ley 1448 de 2011 desarrolla especialmente el tema de la restitución de tierras y vivienda, consagrando las acciones pertinentes para lograrlas, los principios que las rigen, los conceptos de despojo y abandono forzado, los procedimientos de restitución, y crea la institucionalidad que asumirá el reto: la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas. Esto dentro del marco institucional general conformado por el Sistema

Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, con participación de entidades del orden nacional, territorial y los programas presidenciales para las minas antipersonales y para la atención en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Este sistema cuenta con El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, encargado de diseñar y adoptar la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas, y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, encargada de coordinar la ejecución de la política pública.

El Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la ley, desarrolla ampliamente el tema de prevención y protección, las cuales cobran una relevancia excepcional en el álgido tema de la restitución. Consagra, entre otras, medidas para garantizar la seguridad en los retornos y reubicaciones, como también los planes de contingencia, el “Mapa de riesgo”, la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas, el fortalecimiento del Programa de defensores comunitarios, la capacitación de funcionarios públicos y miembros de la Fuerza Pública, la pedagogía social para la reconciliación y construcción de paz y las medidas de protección individual y colectiva.

La ley se aplicará a las víctimas del conflicto armado interno en el período comprendido entre el primero de enero de 1985 hasta el 10 de junio de

2021, pero solo tendrán derecho a la restitución de tierras y vivienda quienes hayan sido despojados u obligados al abandono de sus predios con posterioridad al primero de enero de 1991. Las víctimas de hechos anteriores al primero de enero de 1985 tienen derecho a conocer la verdad de los hechos, a la reparación simbólica y a las garantías de no repetición, pero no podrían acceder en principio a la indemnización administrativa, a las medidas de restitución de tierras y vivienda y a las medidas de rehabilitación y de satisfacción⁷.

En resumen, si una persona resultó afectada por el conflicto en 1984 no tendría derecho a la restitución de sus predios en caso de haberlos perdido o abandonado, como tampoco a las medidas de asistencia psicosocial; si fue despojado en 1990, tendría derecho al acompañamiento psicosocial, más no a la restitución de sus tierras; si fue despojado en 1992, tendría todos los derechos que establece la ley; pero si el despojo se produce después del 10 de junio de 2021, fecha en que termina la vigencia de la ley, nuevamente perdería la acción para obtener no solo la restitución de sus tierras, sino

7 Sin embargo, más allá de lo estipulado por la ley, el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 estableció que aunque no se incluye en el registro único de víctimas a aquellas personas afectadas por hechos cometidos antes de 1985, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de Víctimas podrá concederles la reparación individual por vía administrativa siempre y cuando cumplan con los requisitos del Decreto 1290 de 2008. También estableció para estas personas, en el artículo 171 párrafo primero, medidas de satisfacción de genéricas, en contraposición a las individuales.

las demás medidas de reparación, lo que es un problema que nace de que la ley parte de un anhelo de postconflicto en medio del conflicto. Consideramos que la ley se prorrogará en la medida que vaya evolucionando el conflicto, como ha venido aconteciendo con la Ley 418 de 1997, que creó mecanismos para la convivencia y la eficacia de la justicia y, aunque su vigencia inicial era de cuatro años, ha sido prorrogada en varias oportunidades.

Los artículos 3 y 75 de la ley fueron objeto de varias demandas ante la Corte Constitucional dado que en el sentir de algunos se establecen diferenciaciones arbitrarias entre las víctimas y por ello una clasificación que vulnera la cláusula de no discriminación que consagra la Carta Política. Esas discriminaciones se plantearon en relación con el ámbito temporal de aplicación de la ley y con los derechos de las víctimas del conflicto armado y de aquellas que no lo son.

Mediante sentencia C-250 de marzo 28 de 2012⁸, la Corte Constitucional consideró que las estipulaciones temporales de los artículos 3 y 75 de la ley eran razonables, pues se basaban en estudios históricos objetivos del conflicto armado y en criterios de sostenibilidad fiscal:

Ahora bien, el criterio de distinción de naturaleza temporal empleado en el artículo tercero demandado es idóneo para garantizar la sostenibilidad fiscal, pues delimita el conjunto de

8 Puede consultarse en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-250-12.htm>

víctimas beneficiarias de las medidas de reparación de índole patrimonial.

Finalmente la limitación temporal no resulta desproporcionada respecto de los derechos de las víctimas pues, por una parte, la fecha del primero de enero de 1985 precisamente cubre el período histórico en el cual se produce el mayor número de víctimas y se agravan las violaciones al derecho internacional humanitario y en las normas internacionales de derechos humanos, por otra parte las víctimas anteriores a ese período resultan cobijadas por otro tipo de medidas de reparación, señaladas en el parágrafo cuarto del artículo tercero de la ley, a saber: el derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas (p. 86).

Además, la misma corporación, mediante sentencia C-781 del octubre 10 de 2012⁹, declaró exequible el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 en relación con la distinción entre víctimas del conflicto armado y víctimas de la delincuencia común:

Para la Corte la expresión “con ocasión del conflicto armado”, inserta en la definición operativa de “víctima” establecida en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, delimita el universo de víctimas beneficiarias

de la ley de manera constitucional y compatible con el principio de igualdad, como quiera que quienes lleguen a ser consideradas como tales por hechos ilícitos ajenos al contexto del conflicto armado, aun cuando no sean beneficiarios de la Ley 1448 de 2011, pueden acudir a la totalidad de las herramientas y procedimientos ordinarios de defensa y garantía de sus derechos provistos por el Estado colombiano y su sistema jurídico. La expresión “con ocasión del conflicto armado,” tiene un sentido amplio que cubre situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. A esta conclusión se arriba principalmente siguiendo la ratio decidendi de la sentencia C-253A de 2012, en el sentido de declarar que la expresión “con ocasión de” alude a “una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado” (p. 112).

El fin de la Ley 1448 de 2011 es la restitución tanto jurídica como material de los bienes despojados y abandonados forzosamente. Para ello, se crean trámites e instancias administrativas y judiciales, estas últimas con poderes exorbitantes. También procede la restitución por equivalencia y la compensación económica, esta última solamente en caso de no ser posibles las dos primeras. La restitución por equivalencia es viable cuando el inmueble a restituir se encuentre en zona de alto riesgo de inundación o de desastre natural, cuando haya sido restituido a otra víctima despojada del mismo bien, cuando la restitución efectiva implique

9 Puede consultarse en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-781-12.htm>

riesgo para la vida o la integridad personal o familiar del despojado y cuando a raíz de la destrucción parcial o total del bien sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.

Según la ley, el despojado o la persona obligada al abandono forzado de sus bienes no podrá optar a voluntad por la compensación. Consideramos que las víctimas tienen el derecho a optar esta, aún cuando sea posible la restitución material del bien o la restitución por equivalencia. Todo condicionamiento en la materia es arbitrario y aunque hay un margen de configuración para el legislador, la misma Corte Constitucional mediante sentencia C-715 de 2012¹⁰ definió las reglas para la restitución y específicamente dijo que “(iii) El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello” (p. 82).

Adicionalmente, los Principios Pinheiro (2005) sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas establecen:

21.1 Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a una indemnización

10 Puede consultarse en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-715-12.htm>. El fallo también aclaró que aunque el artículo 72 de la ley solo se refiere a las acciones jurídicas que pueden instaurar las personas despojadas, la norma era aplicable de igual manera a favor de quienes sufrieron el abandono forzado de sus bienes.

plena y efectiva como componente integrante del proceso de restitución. La indemnización puede ser monetaria o en especie. Para cumplir el principio de la justicia restitutiva, los Estados velarán por que el recurso de indemnización sólo se utilice cuando el de restitución resulte de hecho imposible, cuando la parte perjudicada acepte la indemnización en lugar de la restitución con conocimiento de causa y de forma voluntaria, o cuando en las condiciones de un acuerdo de paz negociado se prevea una combinación de restitución e indemnización.

De la posición de la Corte Constitucional y de los Principios Pinheiro se colige claramente que optar por la compensación económica, aún siendo posible la restitución material de los bienes, es un derecho de las víctimas por las siguientes razones: en primer lugar, porque por regla general debe darse prevalencia a las interpretaciones extensivas en materia de derechos, conforme al artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos; en segundo lugar, hay que mirar la situación fáctica de miles de familias que a raíz del desplazamiento y abandono de sus tierras perdieron el nexo no solo con sus regiones de origen, sino con la cultura, las costumbres y el trabajo en el campo.

El despojo es la privación arbitraria de la propiedad, posesión u ocupación, mediante aprovechamiento de una situación de violencia, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia o mediante

la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. Ha sido una práctica frecuente en el conflicto colombiano la adquisición de tierras mediante compraventas forzadas, pero el hecho de que se incluyan las decisiones administrativas y aún judiciales es un gran paso que se constituye en una excepción a la tradición jurídica del país, en la cual se otorga una presunción de legalidad a este tipo de actos.

Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona, quien es forzada a desplazarse y por ello se ve impedida para ejercer la administración y explotación de su predio, o simplemente cuando por esta circunstancia pierde el contacto directo con su predio. El tiempo que dure el despojo o la imposibilidad de ejercer el derecho de posesión no se tendrá en cuenta para interrumpir la prescripción adquisitiva en el caso de los poseedores, o el tiempo de explotación económica necesaria en el caso de adjudicación de bienes baldíos.

La legitimación para demandar está en cabeza de los propietarios, poseedores o explotadores de baldíos que hayan sido despojados de predios o que se hayan visto obligados a abandonarlos por los hechos victimizantes de que trata el artículo tercero de la ley. Esta se extiende al cónyuge o compañero(a) permanente con quien se convivía al momento en que ocurrió el despojo o el abandono forzado y a los llamados a sucederlos en caso de haber fallecido los anteriores o

estar desaparecidos. En la hipótesis de la desaparición consideramos que hay un gran avance en la concepción de la ley, pues las víctimas para actuar a título de herederos del causante no tendrán que iniciar largos y costosos procesos de presunción de muerte, los cuales en muchos casos son tan complicados por las publicaciones en la prensa y radio y la competencia territorial que estipula la normatividad colombiana, que desestimularía enormemente el ejercicio de este derecho.

Adicionalmente, cuando los sucesores sean menores de edad o personas incapaces, o éstos vivan con el despojado y dependan económicamente de éste, al momento de la victimización, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ejercerá la acción en su favor; sin embargo, creemos que debe haber un acompañamiento obligatorio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el caso de los menores. En el caso de personas que dependían económicamente del despojado y sean personas mayores de edad y capaces, consideramos que para ejercer la acción se debe contar con la autorización y voluntad de la víctima.

La ley en algunas de sus normas hace referencia a los tenedores de los inmuebles, como podrían ser los arrendatarios, aparceros, locatarios, etc., lo que dio lugar a pensar que estas personas que ejercían su derecho reconociendo el dominio o posesión de otro también tendrían legitimación para iniciar el

trámite de restitución cuando hubiesen sido obligados a desplazarse o a perder la tenencia del bien; sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia C-715 de 2012 ya aludida, aclaró este punto, de manera correcta en nuestros sentir, señalando que estas personas no eran titulares de la acción de restitución, pero podían obtener la reparación de sus derechos mediante los otros mecanismos que trae la ley, verbigracia, la reparación administrativa o la indemnización.

La acción es independiente tanto del retorno del despojado y de la responsabilidad penal, administrativa, disciplinaria o civil de las personas involucradas en la desposesión del inmueble, como de quienes realizaron las amenazas o los actos de violencia. Otra de las características es que la acción es supremamente informal puesto que la demanda puede ser interpuesta de forma escrita u oral, con o sin apoderado, por intermedio o de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, de manera individual o colectiva cuando se dé uniformidad con respecto a la vecindad de los bienes despojados o abandonados, el tiempo y la causa del desplazamiento. Por otra parte, las notificaciones se surtirán por el medio que el juez o magistrado consideren más eficaz.

Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Especializados en Restitución de Tierras decidirán en única instancia los procesos en que se reconozcan opositores. Así mismo, conocerán de las consultas de las

sentencias desfavorables a las víctimas dictadas por los Jueces Civiles del Circuito Especializados en Restitución de Tierras. Estos últimos también conocerán y decidirán en única instancia los procesos en que no se reconozcan opositores y los tramitarán hasta antes del fallo cuando haya opositores.

El auto que admita la solicitud dispondrá su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la sustracción provisional del comercio del predio cuya restitución se solicita, la suspensión de absolutamente toda clase de procesos judiciales, notariales y administrativos sobre el predio cuya restitución se solicita, salvo los procesos de expropiación, pues se entiende que prima el interés general sobre el particular.

Del inicio del proceso deberá ser notificado el representante legal del municipio donde esté ubicado el predio y el Ministerio Público. Además, se ordenará la publicación de la admisión de la solicitud en un diario de amplia circulación nacional, para el ejercicio del derecho de defensa y comparecencia de personas determinadas e indeterminadas quienes pretendan tener derechos legítimos relacionados con el predio. Se dará traslado de la solicitud a quienes figuren como titulares inscritos de derechos en el predio y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención y se designará un representante judicial para representar los intereses de los

terceros indeterminados, en caso de que estos no se presenten.

Faltó precisión conceptual cuando la ley dispuso en su artículo 88 que las oposiciones deberán presentarse ante el juez dentro de los 15 días siguientes a la solicitud, cuando el término de manera obvia debe contarse a partir de las notificaciones efectivas o de las publicaciones¹¹. Consideramos que aquí hay que empezar a garantizar los derechos de contradicción de los opositores en el marco del debido proceso si no queremos dar al traste con estos procesos e incurrir en un sinnúmero de nulidades y procesos inocuos. Aunque la ley no lo dice, consideramos que debe intentarse la notificación personal a las personas determinadas que tengan derechos inscritos en el predio objeto de litigio. En este aspecto, pensamos que además de la publicación en un diario de amplia circulación nacional, se debió disponer la fijación de un aviso en el predio mismo.

Como excepciones de fondo solamente pueden admitirse la buena fe exenta de culpa, el justo título del derecho y las referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se solicitó la restitución. Consideramos que esta limitación es abiertamente inconstitucional y que pueden surgir otras excepciones que no se pueden desconocer, verbigracia,

la identidad jurídica y material del predio cuando haya sido englobado o desenglobado de otro.

Se concentrarán en este trámite especial de restitución todos los actos judiciales, administrativos, notariales o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o privadas que ejerzan funciones públicas en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción. También se acumularán las demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes o inmuebles que estén ubicados en la misma vecindad, así como las impugnaciones de los registros de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Estamos pues ante la presencia de una nueva y generosa concepción de acumulación procesal, en la que prima lo sustancial sobre lo formal.

Los funcionarios que sean informados sobre el inicio de un proceso de restitución por el magistrado que conoce del asunto perderán la competencia sobre los trámites que adelanten y procederán a remitírselos de manera inmediata.

Para evitar decisiones contradictorias, las entidades públicas que tengan alguna función en relación con este trámite deberán poner al tanto a los funcionarios judiciales, a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y a las Notarías, sobre requerimientos de los procesos de restitución, para lo cual se integrarán sus sistemas de información con el de la rama judicial.

11 La Corte Constitucional efectivamente corrigió este yerro mediante sentencia C-438 de 2013, con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Ríos.

El fallo se dictará dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud, término cuyo incumplimiento constituirá falta gravísima. Este se pronunciará sobre absolutamente todos los aspectos relativos a la propiedad, posesión u ocupación –en caso de baldíos– del predio objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor solo de los opositores que prueben buena fe exenta de culpa; ordenará que la restitución o compensación se efectúe a favor de la víctima y su cónyuge, compañero o compañera permanente, aunque uno de ellos no hubiera comparecido al proceso y así no estuvieren unidos por vínculo legal al momento de dictarse la misma; ordenará a la oficina de registro de instrumentos públicos la cancelación de todo antecedente registral posterior al despojo o abandono; incluirá las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, si los sujetos a quienes se les restituya el bien están de acuerdo; se pronunciará sobre la declaración de pertenencia o adjudicación de baldíos, sobre la transferencia del bien despojado al Fondo de la Unidad Administrativa cuando sea imposible restituirlo al demandante y decidirá sobre la declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales y de los actos administrativos que por efectos de la sentencia pierdan validez jurídica.

Finalmente, se mantiene la competencia de los jueces de restitución para adoptar las medidas necesarias para la protección del bien restituido y la seguridad para los demandantes y sus familias.

Este es, de manera muy general, el espectro de la normativa que rige el trámite de restitución de tierras. Entraremos a analizar algunos aspectos que consideramos especialmente problemáticos, dado que por el afán de ahondar en garantías para las víctimas, se descuidaron muchos aspectos, se regularon mal otros y se desconocieron algunos principios constitucionales.

Una deficiente regulación y aplicación de la ley no hará más que dilatar los procesos y propiciar un sinnúmero de decisiones injustas e inútiles a la postre para el fin de la reconciliación nacional. Será deber de los jueces de restitución y de la Corte Constitucional ajustar la ley a la Constitución Nacional.

Deficiencias en la regulación probatoria

El juez de restitución de tierras tiene facultades que ningún otro juez ha tenido en la tradición jurídica colombiana; por ello, el artículo 89 de la ley dispone que tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo sin necesidad de decretar o practicar las pruebas solicitadas, lo que claramente consideramos violatorio de la Constitución Política. En efecto, la ley consagra prerrogativas procesales, sustanciales y probatorias para las víctimas, pero no puede agregarse a esto la limitación al derecho de contradicción, de defensa y el debido proceso de las personas contra quienes se instaura la acción de restitución, más cuando

pueden resultar afectados terceros de buena fe, los cuales a su vez tienen que probar en un grado más alto de exigencia que su buena fe es exenta de culpa. Las sentencias deben estar sustentadas no en convicciones personales sino en pruebas objetivamente decretadas, practicadas y controvertidas. Cosa diferente es que el juez pueda negar el decreto de una prueba por considerarla inconducente o impertinente, o negar la práctica de una ya decretada si se dan criterios objetivos para hacerlo. Además, no podemos soslayar que la ley no establece recursos cuando se niega la práctica o el decreto de una prueba y no podría en estricto sentido sostenerse que este vacío se llena con la regulación en procedimiento civil, porque al observar la estructura de la regulación en materia de restitución, vemos que según el artículo 79 los magistrados de restitución conocen del proceso en única instancia cuando hay opositores, lo que excluye el recurso de apelación no solo para la sentencia sino para todos los autos que se dicten en el trámite.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-203 de 2011¹², dijo en relación con el poder de regulación del legislador en materia probatoria:

En cuanto a los alcances del poder, conforme el recuento jurisprudencial de la sentencia C-738 de 2006, en desarrollo de dicha facultad, el legislador tiene las siguientes

potestades:... iii) La regulación de los medios de prueba, ingrediente consustancial al debido proceso y al derecho de defensa, reconocible en los siguientes derechos: a) “el derecho para presentarlas y solicitarlas”; b) “el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra”; c) “el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción”; d) “el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste”; e) “el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos”; y f) “el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso” (p. 20).

Como se observa, la regulación de la actividad probatoria toca con el derecho del debido proceso, el cual es considerado fundamental de manera unánime, no solo en nuestra jurisprudencia, sino en la tradición del sistema interamericano de derechos humanos.

Adicionalmente, la ley establece la inversión de la carga probatoria a favor de las víctimas de despojo o abandono, lo que es un avance importante, dado que nuestro ordenamiento procesal civil parte, por regla general, del principio de que quien afirma un hecho lo debe probar, salvo en el caso de negaciones

¹² Puede consultarse en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-203-11.htm>

indefinidas o hechos notorios¹³. En efecto, el artículo 78 dispone que les bastará probar sumariamente la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial o, en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que éstos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio.

Existe una falta de técnica jurídica en lo que toca con la prueba sumaria de la propiedad dado que, según la legislación civil, esta solamente puede demostrarse con la escritura pública otorgada ante notario y con la correspondiente nota de registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Entonces, debe entenderse que la propiedad habrá de demostrarse según la legislación civil y, de no hacerse así, de todas formas se podrá acudir a la acción de restitución no como dueño sino como poseedor del inmueble u ocupante en el caso de baldíos. También debe tenerse en cuenta que el artículo 84 de la ley exige que con la solicitud de restitución se presente el certificado de tradición y libertad del inmueble cuya restitución se pretende, lo cual no solo sirve para

demostrar la propiedad en la época del despojo o abandono sino para garantizar los derechos de terceros.

Por otra parte, se establecen presunciones cuando un predio sea inscrito en el Registro de Tierras despojadas y abandonadas, verbigracia, se presume de derecho que existe ausencia de consentimiento o causa ilícita en los actos jurídicos que afecten derechos reales, la posesión u ocupación respecto de inmuebles objeto de restitución, si fueron celebrados entre enero primero de 1991 y la fecha de vigencia de la ley, sea directamente por la víctima o por quienes tienen legitimación para instaurar la acción, con las personas que hayan sido condenadas por cualquier tipo de relación con grupos armados al margen de la ley o por narcotráfico o delitos conexos, que hayan actuado por sí mismos o a través de terceros.

Además, existen presunciones que admiten prueba en contrario, respecto de la ausencia de consentimiento o causa lícita en actos jurídicos que afecten inmuebles en cuya colindancia hayan ocurrido actos de violencia generalizados, fenómenos de desplazamiento forzado colectivo o violaciones graves a los derechos humanos en la época en que ocurrieron las amenazas o hechos de violencia que se alega causaron el despojo o abandono; también, respecto de inmuebles vecinos de aquellos donde se hubieran producido alteraciones significativas de los usos de la tierra como la sustitución de agricultura de consumo y sostenimiento por monocultivos,

13 El nuevo Estatuto General del Proceso que entra a regir el próximo primero de enero de 2014 parte del mismo principio reseñado, pero además da al juez la facultad de distribuir la carga probatoria en caso de indefensión o incapacidad de una de las partes o cuando una de ellas tenga más cercanía a la prueba o conocimientos técnicos, entre otras circunstancias. Con esto acoge la jurisprudencia que desarrolló la teoría de la carga dinámica de la prueba.

ganadería extensiva o minería industrial, con posterioridad a la época en que ocurrieron las amenazas, los hechos de violencia o el despojo.

Cuando no se logre desvirtuar la ausencia de consentimiento en los actos jurídicos cobijados con las presunciones legales, se declarará la inexistencia de los mismos y todos los actos posteriores que se hayan celebrado sobre la totalidad o parte del bien estarán viciados de nulidad absoluta.

A esto hay que darle un contenido razonable y acorde al derecho de defensa y al debido proceso, pues la norma endilga una consecuencia jurídica sancionatoria que puede afectar a terceros de buena fe, como ocurriría en el caso de una persona que adquirió en segundo o tercer grado un predio que fue despojado o abandonado según la presunción establecida en el artículo 77. La víctima inicial puede pedir la restitución del predio frente al actual propietario, poseedor u ocupante, que bien puede ignorar totalmente las circunstancias específicas en las que se realizó el negocio jurídico inicial, incluso el solo hecho de no tener información sobre el acto jurídico va a imposibilitar su defensa, pues el consentimiento en un negocio jurídico es totalmente personal y en principio solo pueden tener acceso a dicha información las partes que intervinieron en el negocio, quedándole como única posibilidad de defensa probar su buena fe exenta de culpa para recibir las compensaciones a que hubiere lugar.

Llama la atención la causal que establece esta presunción en los casos en los que el valor formalmente consagrado en el contrato o el valor efectivamente pagado sean inferiores al 50 % del valor real de la transacción. Evidentemente, la norma tiene sentido cuando se trata del valor efectivamente pagado, no así en la primera hipótesis, pues es costumbre, no solo en el campo, sino en todo el país, firmar los contratos de compraventa con el valor del avalúo catastral, el cual en muchas zonas del país es considerablemente inferior al valor comercial de los bienes, ello con el fin de evitar mayores gastos notariales y de registro, sin que ello implique ningún tipo de ilegalidad que tenga relación con el tema que regula la ley. La norma entendida literalmente establece una causal objetiva de restitución, en la cual no importaría realmente si la persona que pretende la restitución recibió un justo precio por su predio.

Compartimos las presunciones legales que no admiten prueba en contrario cuando el negocio se ha realizado directamente con las personas condenadas por su relación con grupos armados al margen de la ley o por delitos de narcotráfico y conexos, sea directamente o por intermedio de testaferros, pues de todas formas si el predio ha sido adquirido por terceros de buena fe exenta de culpa, estos tendrán derecho a sus compensaciones. Sin embargo, quedan dudas en relación con la justeza de la norma en la segunda hipótesis referida a los hechos de violencia generalizados, pues el adquirente del predio puede ser perfectamente una

tercero de buena fe sin relación con los hechos de violencia y lo haya adquirido a un precio comercial al momento de la negociación, resultando a la postre sancionado por una situación que se escapa a su responsabilidad y frente a la cual la prueba para oponerse resultaría prácticamente imposible.

Naturalmente esta regulación tendrá que ser interpretada y decantada por los operadores judiciales bajo el entendido de que la realidad colombiana no es una pintura en blanco y negro y que el tema de tierras tiene más matices de los que podemos imaginar.

No debemos olvidar que los “Principios Pinheiro” (2005) sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, parte del respeto de los derechos de los ocupantes secundarios al establecer que:

17.1. Los Estados deben velar por que los ocupantes secundarios estén protegidos contra el desalojo forzoso arbitrario o ilegal. En los casos en que su desplazamiento se considere justificable e inevitable a los efectos de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, los Estados garantizarán que el desalojo se lleve a cabo de una manera compatible con los instrumentos y las normas internacionales de derechos humanos, proporcionando a los ocupantes secundarios las debidas garantías procesales, incluida la posibilidad de efectuar consultas auténticas, el derecho a recibir una notificación previa

adecuada y razonable, y el acceso a recursos jurídicos, como la posibilidad de obtener una reparación.

Sea esto un argumento para considerar que la restitución de tierras y viviendas para personas despojadas y obligadas al abandono forzado debe primar ante todo; pero el derecho a la reparación o compensación de los ocupantes secundarios debería depender de la demostración de la simple buena fe, no de la buena fe exenta de culpa como lo exige la ley.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-740 del 28 de agosto de 2003 diferenció entre ambos conceptos:

La buena fe creadora o buena fe cualificada, interpreta adecuadamente una máxima legada por el antiguo derecho al moderno, “Error communisfacitjuss” y, que ha sido desarrollada en nuestro país por la doctrina desde hace más de cuarenta años, precisando que “tal máxima indica que si alguien en la adquisición de un derecho o una situación comete un error o equivocación, y creyendo adquirir un derecho o colocarse en una situación jurídica protegida por la ley, resulta que tal derecho o situación no existe por ser meramente aparentes, normalmente y con lo que se dijo al exponer el concepto de buena fe simple, tal derecho no resultará adquirido. Pero si el error es de tal naturaleza que cualquier persona prudente o diligente también lo hubiera cometido, por tratarse de un

derecho o situación aparentes, pero en donde es imposible descubrir la falsedad o no existencia, nos encontramos forzosamente ante la buena fe cualificada o buena fe exenta de culpa (p. 76).

Esta diferenciación cobrará mayor sentido cuando analicemos el tema de la perspectiva parcial de la ley en el acápite de dificultades prácticas para la implementación de la ley.

El principio de cosa juzgada

Históricamente siempre ha habido una tensión entre los conceptos de seguridad jurídica y justicia, el cual se ha solucionado por medio de diversas instituciones como la prescripción, la caducidad y el principio de cosa juzgada, entre otras; pero estas instituciones que encarnaban el justo medio en un momento histórico determinado han cedido ante el avance del reconocimiento de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

El artículo 29 de la Constitución Nacional consagra el principio de cosa juzgada, sin excepción alguna, para todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas. Entonces, hay que armonizar esa tendencia que se proyecta desde hace más de una década, en la cual se va ampliando el abanico de los derechos de las víctimas, con estos principios constitucionales y ver si la Ley de Víctimas y Restitución lo regula de manera adecuada.

Las bases para solucionar esta tensión la encontramos en la sentencia C-014 de 2004 de la Corte constitucional¹⁴:

Ni el principio de seguridad jurídica, ni el principio de justicia material tienen valor absoluto. El primero, porque la imposibilidad absoluta de remover del mundo jurídico un fallo disciplinario, conduciría en muchos supuestos al sacrificio de la justicia material. Piénsese, por ejemplo, en la imposibilidad de revocar un fallo sancionatorio que se sabe, a buen seguro, fue proferido con manifiesto desconocimiento de la Constitución. Y el segundo, porque en aras de la promoción de un orden justo, a la administración no le está dado desconocer el efecto vinculante de sus propios fallos disciplinarios pues ello desconocería el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos y vulneraría el principio de seguridad jurídica. Piénsese, en este caso, en la incertidumbre generada por la revocatoria generalizada de los fallos disciplinarios.

En ese marco, ya que la Carta Política constituye un sistema armónico de mandatos de optimización, la tarea de regular de una manera u otra las distintas tensiones que se presentan

¹⁴ En esta sentencia la Corte Constitucional sostuvo que es exequible la norma del Código Disciplinario Único que permite la revocatoria de los fallos sancionatorios, mas no los absolutorios, pero aclaró que si la falta disciplinaria es de aquellas que implican la vulneración de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario sería procedente la revocatoria del fallo absolutorio.

entre tales mandatos le incumbe a la instancia legislativa del poder público. Este centro de poder es el legitimado para tomar las decisiones políticas requeridas para compatibilizar las tensiones que surgen ante el valor relativo de los principios constitucionales y ante la necesidad de armonizarlos de tal manera que se promueva la pacífica convivencia (p. 38).

La ley de Víctimas y Restitución (2011) toma resueltamente partido por el principio de justicia material. En efecto, en relación con las decisiones judiciales, el artículo 77 numeral 4 dispone que si el solicitante prueba la propiedad, posesión u ocupación y el posterior despojo de un bien inmueble, “no podrá negársele su restitución con fundamento en que una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada otorgó, transfirió, expropió, extinguió o declaró la propiedad a favor de un tercero, o que dicho bien fue objeto de diligencia de remate”.

En relación con los actos administrativos se vislumbra la misma situación, pues no podrá negarse la restitución del bien con fundamento en que un acto administrativo posterior legalizó una situación jurídica contraria a los derechos de la víctima. Se presume legalmente que tales actos son nulos y ésta produce el decaimiento de todos los actos administrativos posteriores y la nulidad de todos los actos y negocios jurídicos privados que recaigan sobre la totalidad del bien o sobre parte del mismo.

Esto es un cambio no solo normativo sino del paradigma del principio de legalidad, consagrado en los artículos 6, 29, 121, 122 y 209 de la Carta fundamental. Históricamente se han concebido mecanismos como la vía gubernativa y la revocatoria directa de los actos administrativos, además de controles judiciales, no para enervar el principio de legalidad sino para afianzarlo.

En efecto, los artículos 69 a 74 del Código Contencioso Administrativo anterior, Decreto 01 de 1984, reglamentaban la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto, la cual se basaba en la protección constitucional de los derechos adquiridos y el principio de seguridad jurídica. Para modificar estas situaciones subjetivas, se requería el consentimiento expreso del afectado, salvo si se trataba de un acto presunto positivo o era evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. Adicionalmente, los artículos 85 y 136, regulaban la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para enervar, esta vez en la instancia judicial, la validez de dichos actos. El nuevo código contencioso, Ley 1437 de 2011, que entró a regir el 2 de julio de 2012, regula la materia, reiterando en el artículo 88 la presunción de legalidad y en los artículos 93 a 97 la revocatoria directa de dichos actos, contemplando en líneas generales la misma filosofía de la normatividad anterior.

Queda la duda respecto de la facultad del legislador para asignar a estos jueces decisiones que tocan con la anulación

de actos administrativos, cuando por expreso mandato constitucional hay una clara división entre la justicia ordinaria y la contencioso-administrativa, según los artículos 235 a 238 de la carta.

Corresponderá a la Corte Constitucional ponderar todos estos aspectos, cuestión compleja porque en el marco de justicia transicional que pretende la anhelada paz en Colombia, los derechos de las víctimas han ido tomando una posición privilegiada y a su vez se han ido relativizando otros derechos que antes eran considerados un avance de la civilización.

La ley aplicada en su tenor literal puede ser un instrumento para propiciar una nueva forma de despojo del cual serían víctimas los terceros de buena fe que hubiesen adquirido estos predios. Creemos que debió delimitarse la acción de restitución efectiva o material a aquellos bienes que están aún cabeza de los despojadores, de sus causahabientes, de sus testaferros o de personas naturales o jurídicas respecto de las cuales se pueda probar o colegir razonablemente su relación con el victimario. Ello, sin desconocer que la víctima debería tener el derecho de optar a voluntad por la restitución por equivalencia o por compensación. En los casos en que la acción se impetre contra terceros de buena fe, la restitución efectiva debe operar solo en aquellos casos en los que indefectiblemente la víctima de despojo o abandono forzado opte por la restitución material, pero reconociendo a los terceros afectados una

compensación material o por equivalencia independientemente de que su buena fe sea simple o exenta de culpa.

La regulación actual de la ley de Restitución hace posible situaciones absurdas e injustas, como el que una víctima de despojo o abandono forzado quiera acceder a una restitución por compensación, porque simplemente no le interesa volver al sitio de los hechos o los herederos de la víctima directa hayan perdido su nexo con la región, pero ello no sea posible porque la ley no les torga la facultad de escoger la modalidad de restitución. Por otra parte, el tercero de buena fe que ocupa el mismo predio, puede verse obligado a restituirlo a cambio de una compensación o, en el peor de los casos, sin compensación alguna si no logra probar que su buena fe es exenta de culpa o por el simple hecho de no defenderse en el proceso o no tener una defensa adecuada. Esta última hipótesis no va a ser extraña pues, como veremos más adelante, la perspectiva parcial de la ley puede crear situaciones injustas y difíciles en zonas donde el despojo fue propiciado por los grupos subversivos, cuya dinámica es diferente al de las regiones donde el despojo se produjo por grupos paramilitares.

Lentitud en el trámite administrativo y judicial

Como se dijo, el juez de restitución tiene competencia para solucionar absolutamente todos los aspectos jurídicos del predio, incluso los relacionados

con trámites administrativos o notariales que lo afecten. Para ello, en la sentencia que ponga fin al proceso se pronunciará sobre la declaración de pertenencia o adjudicación de baldíos los aspectos relativos a la propiedad, posesión u ocupación (en caso de baldíos) del predio objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar a favor de los opositores que prueben buena fe exenta de culpa, y también se pronunciará sobre la transferencia del bien despojado al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando sea imposible restituirlo al demandante y decidirá sobre la declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales y de los actos administrativos que por efectos de la sentencia pierdan validez jurídica, entre otras.

Esta regulación, sin duda, dará origen a múltiples conflictos, pues podríamos pensar en un caso en que una persona de buena fe adquirió un predio que había sido despojado con anterioridad y lo afectó con garantía real para el pago de un crédito. Al momento de salir vencido, probando su buena fe exenta de culpa, tendría derecho a la compensación económica y el magistrado de conocimiento deberá ordenar las acciones necesarias para garantizar el pago de los créditos, pero ¿que pasará, por ejemplo, con los intereses del crédito que se generen durante el trámite del proceso de restitución, el cual, dada la situación de congestión de la justicia en Colombia, podría durar tanto tiempo que subsuma el valor de la compensación? También

podría pensarse en bienes por fuera del comercio durante años. Otro panorama no muy claro, se daría si el demandado no logra probar la buena fe exenta de culpa, pues al perder el derecho a la compensación el juez no podría en sana lógica ordenar el pago del crédito de un tercero acreedor del opositor con cargo a esta, pues estaría extinguiendo la obligación de quien no tiene derecho a compensación.

Es cierto que ha habido ingentes esfuerzos para paliar el problema de la congestión judicial en Colombia, pero los antecedentes que tenemos nos hacen ser realistas. Por ejemplo, los jueces administrativos fueron creados en virtud de la Ley 270 de 1996 y, a su vez, la Ley 446 de 1998 los reiteró, pero esto solo fue posible después de haber transcurrido 10 años, gracias a la interposición de una acción popular para el cumplimiento de la ley¹⁵. Asimismo, en los procesos laborales se implementó la oralidad desde el Decreto Ley 2158 de 1948 (Código de Procedimiento Laboral), pero solo desde la promulgación de la Ley 1149 de 2007 se impuso el trámite oral para las actuaciones y diligencias judiciales y la práctica de pruebas como medida de descongestión de la justicia. No obstante, aunque los procesos tienen un

15 La acción popular N.º AP 503 del 18 de Julio de 2002 dispuso la protección del derecho al acceso a la administración de justicia de manera eficiente y oportuna. Para ello se ordenó disponer de los recursos necesarios para el funcionamiento de dichos despachos judiciales, la creación de Circuitos Judiciales Administrativos (Decreto 3321 de 2006), la implementación de los Juzgados Administrativos (Decreto 3345 de 2006), entre otras.

trámite relativamente ágil en primera instancia, entran a una lista de espera interminable al llegar a la segunda, por lo que el proceso de descongestión laboral ha sido un fracaso hasta ahora.

No obstante, la rama judicial ha tratado de ponerse a la orden del día con la implementación efectiva de los jueces especializados de tierras, habrá que esperar que la práctica sea ágil y oportuna en procesos de alta complejidad y dada la avalancha de inscripciones de predios despojados que se inició a raíz de la expedición del Decreto Reglamentario 4829 de 2011, que reguló el trámite previo de registro de tierras ante la Unidad Administrativa Especial creada para tal fin. En 2012 se crearon 27 Jueces de Restitución y 5 Tribunales de Restitución, conformados por tres magistrados. Para 2015 hay 41 Jueces de Restitución en todo el país y 6 Tribunales de Restitución que funcionan en Antioquia, Bolívar, Casanare, Cundinamarca, Norte de Santander y Valle del Cauca.

Por su parte, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado verificó que en Colombia, hasta el 2010, existían aproximadamente 6,6 millones de hectáreas de tierras despojadas entre los años 1980 a julio de 2010, sin contar los territorios colectivos. De esta cifra, solo el 15,4 % de las tierras despojadas lo fueron entre 1980 y 1997, lo que da a entender que el grueso del problema se ubica en el ámbito de aplicación temporal de la Ley de Víctimas y

Restitución. Otras cifras menos pesimistas tampoco son muy halagadoras, pues el mismo presidente Santos se ha referido a aproximadamente dos millones de hectáreas, mientras que otros han calculado entre tres y cuatro millones de hectáreas despojadas.

Al mes de febrero de 2014 se habían realizado 54.886 solicitudes de inscripción de Tierras despojadas y abandonadas; Antioquia se consolidó como el Departamento con mayor número de solicitudes, con 9.797 (17,87 % del total); seguido por los Departamentos de Tolima, Bolívar, Meta y Magdalena, que en conjunto suman el 50 % de las solicitudes del país¹⁶.

Llama la atención que siendo Antioquia el Departamento con mayor número de solicitudes no haya una dinámica efectiva para la restitución. El municipio de Turbo en el Urabá antioqueño presenta el mayor número de solicitudes y el mayor número de hectáreas cuya restitución se pretende sin que a la fecha se haya podido consolidar la zona y empezar el proceso de restitución.

De igual forma, el trámite administrativo previo y obligatorio para acudir a la vía judicial se ha convertido en un obstáculo para avanzar, pues depende de que la zona objeto de restitución haya sido microfolizada y solo hasta ese momento la Unidad Administrativa

16 Datos tomados del *Primer Informe al Congreso de la República 2013-2014* elaborado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011. Bogotá, agosto de 2014, pp.165, 166, 532.

Especial no inicia las gestiones reales para inscribir el predio en el registro de tierras despojadas. Del total de solicitudes, el 35 % (19.676) fueron sido objeto de alguna actuación por parte de la unidad y solo el 15.2 % (8.359) habían finalizado el proceso administrativo.

Para agosto de 2014 se habían proferido 965 sentencias en todo el país, esto es el 1,8 % respecto del total de las solicitudes de restitución. Ello es un total fracaso si tenemos en cuenta que la ley se concibió para una vigencia inicial de 10 años, lo que es una muestra de la lentitud del trámite y de las verdaderas expectativas que pueden tener quienes pretenden la restitución de sus predios.

Reiteramos, desde ahora se vislumbran largos y tediosos trámites de restitución, los cuales encontrarán su primer obstáculo en la consolidación de seguridad en las zonas de despojo, amén de los obstáculos que tendrán que salvarse para poner a tono en materia tecnológica todas las instituciones del Estado que se relacionan con este procedimiento y de la necesidad de crear mecanismos eficientes de coordinación entre las mismas.

Esto no es solamente un inconveniente para los titulares del derecho a la restitución, quienes obviamente ven truncadas sus expectativas, sino para los opositores de buena fe, pues la morosidad del trámite y la incertidumbre que genera pone, en la práctica, por fuera del comercio los bienes objeto de restitución. No puede soslayarse tampoco que de los predios que finalizaron etapa

administrativa (8.359) solo fue inscrito el 67 % (5.665 solicitudes), por lo que el 33 % restante correspondía a reclamaciones por fuera del ámbito de la ley.

Perspectiva parcial de la ley

Es innegable que tanto los grupos subversivos como las organizaciones paramilitares ocasionaron, y aún lo siguen haciendo, el despojo y abandono de predios a miles de personas; sin embargo, la Ley de Restitución se concibió pensando en las zonas de influencia paramilitar y dejando acaso de lado las zonas de influencia guerrillera, donde la dinámica del despojo operó de manera diferente. En efecto, en las primeras, los territorios despojados presentaron una economía creciente, se hicieron inversiones en grandes monocultivos, ganadería extensiva y grandes proyectos, dándose por regla general una gran valorización de la tierra, mientras que en las segundas se consolidaron comunidades campesinas que se dedicaron a la agricultura a pequeña escala y en muchas ocasiones al cultivo de la hoja de coca, dándose por lo general el proceso de desvalorización de la tierra.

Muchas comunidades campesinas han ocupado y explotado durante años predios abandonados por sus propietarios, explotadores o poseedores a raíz de las amenazas o hechos de violencia de la guerrilla. Muchos de ellos obtuvieron títulos de manera legal en ocasiones con ayuda del Estado dentro de la política pública de legalización de tierras y otros después de dedicarse a actividades

ilícitas se acogieron a los planes de sustitución de cultivos ilícitos.

No olvidemos que la normatividad en materia agraria, desde la ley 200 de 1936, pasando por la Ley 4 de 1973, el Decreto 508 de 1974, la Ley 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural (mientras fue declarado inexecutable) y las demás modificaciones reguladas incluso en el Plan Nacional de Desarrollo, toca el tema de facilitar el acceso de la propiedad a las tierras que son explotadas económicamente por la población campesina, considerada como una parte débil en el contorno social. Con la Ley de Víctimas, estas personas perderían un sinnúmero de prerrogativas que les habían sido concedidas, al ser la parte contra la cual operan todas las presunciones y la carga probatoria.

Al analizar la información sobre los trámites de restitución iniciados, vemos que en los Departamentos del sur del país, de mayor influencia guerrillera, el número de solicitudes es mucho menor al de los departamentos de fuerte influencia paramilitar, pero el número de hectáreas cuya restitución se solicita es mucho mayor. Esto se debe a que la dinámica del conflicto en esas zonas posiblemente haya afectado a grandes empresarios de la tierra y finqueros que igualmente tienen su derecho a la restitución.

Para fines de 2012, más de la mitad de solicitudes de restitución del país se endilgaba a despojos de las FARC, 12.106 en total, mientras que a los

grupos paramilitares se atribuían 10.880 despojos¹⁷. En el Departamento del Vichada, 298 solicitudes de restitución recaían sobre 183.009 hectáreas de tierra, mucho más de la mitad de lo que se pretendía recuperar en Antioquia para la misma época, donde 5.112 solicitudes recaían sobre 233.785 hectáreas. Por su parte en el Casanare con 229 peticiones se pretendía restituir 142.735 hectáreas y en el Meta, 2.299 peticiones recaen sobre 615.717 hectáreas.

Al observar los actores armados que ocasionaron dichos despojos, vemos que en Vichada el 61,4 % se endilga a la guerrilla, en Antioquia el 29,8 %, en Casanare el 18,34 % y en el Meta el 56,50 %.

De las 54.830 solicitudes de inscripción que había para diciembre de 2013, el Departamento del Vichada presentaba el 0,93 % de las peticiones del país (510); Casanare el 0,73 % (402) y Meta el 7,18 % (3935). Estos departamentos, junto con Amazonas, Arauca, Guanía, Putumayo, Vaupés, Guaviare y Caquetá, entre todos suman apenas el 17,64 % de las peticiones de restitución, pero el ver el número de hectáreas reclamadas ascienden a un poco más del 50 % del total del país (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, 2014).

Hay que aclarar que los grupos guerrilleros también han ocasionado el despojo y abandono de predios a la población

17 Información tomada de la Revista Semana de 2013-03-03, en: <http://www.semana.com/especiales/restitucion-tierras/>

campesina de bajos recursos, pero al analizar la cabida de los predios objeto de restitución en el sur de país vemos que se trata de grandes extensiones de tierra, lo que en principio implica una dinámica diferente y una tipología de víctima de condiciones diferentes. Ello se evidencia en el informe, ya aludido, de la Comisión de seguimiento al Congreso de la República (2014), en el que podemos leer:

Ahora bien, a partir del conocimiento y cercanía que se ha tenido frente a la fase judicial, en especial por la PGN que realiza intervención judicial en los procesos de restitución, se ha podido identificar que los “oposidores”, no siempre corresponden al perfil considerado por el legislador al momento de diseñar la Ley 1448 de 2011, es decir, poderosos empresarios o personas naturales con alto nivel adquisitivo, narcotraficantes o testaferros. Los opositores en muchas ocasiones, son víctimas del conflicto armado o campesinos vulnerables que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un abogado que los represente, situación que constituye un desequilibrio procesal, que desemboca en la vulneración de un derecho fundamental como es el del debido proceso (p. 204).

El artículo 88 de la ley regula las oposiciones que pueden proponerse en el proceso de restitución, como son: la buena fe exenta de culpa, la calidad de despojado del mismo predio (lo que en nuestro concepto operaría en el caso

de un despojo anterior al que se alega en el proceso de restitución), el justo título del derecho, las relativas al valor del predio y la tacha de la calidad del despojado de quien solicita la restitución. Aunque la ley no lo dice, deberían admitirse otro tipo de oposiciones, como las relativas a la identidad jurídica del predio, sobre todo cuando ha habido englobamientos o desenglobamientos o simplemente cuando hay falencias en la demarcación técnica de los predios, pues en nuestro país aún se utilizan linderos determinados con nombres de personas, árboles o puntos que al momento de la restitución pueden no existir.

Consideramos que también podrían proponerse aquellas oposiciones que hubieran impedido el registro del predio ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, como son la falta de temporalidad, cuando se narran hechos falsos, cuando no se ostenta la calidad suficiente para pedir la restitución, como puede suceder en el caso de un arrendatario, y cuando la causa de la pérdida del predio es diferente a la contemplada en la ley.

Pero el tema que más preocupa y sobre el cual recabamos es el de la buena fe exenta de culpa, pues si se inicia un proceso de restitución en un predio de gran extensión ocupado por familias campesinas, les resultaría muy difícil probarla porque posiblemente no cumplirían con el supuesto de la norma para proponer tal excepción, pues recordemos que en los lugares donde

opera la guerrilla, además de ejercer su acción armada, en la práctica se ha convertido en el sustituto de la administración de justicia y eran estos grupos quienes ordenaban o autorizaban a los campesinos entrar a explotar los predios abandonados. Adicionalmente, muchas de estas personas estarían ante la imposibilidad económica de contratar un abogado para la defensa de sus intereses y en general su situación sería muy desfavorable.

Como explicamos anteriormente, la buena fe exenta de culpa va mucho más allá de tener la conciencia de haber actuado de manera legítima en la adquisición del predio, exige además de ese aspecto subjetivo la prueba de que se hicieron las averiguaciones o comprobaciones de quien transfería un derecho era verdaderamente el dueño o que lo había adquirido de manera legítima.

Reiteramos que la ley debió regular de una manera diferente las oposiciones y darle un mayor alcance a la buena fe simple de los opositores, cuya prueba debería activar las compensaciones para estos. En nuestro concepto, la regulación se quedó corta al concebir la restitución solo desde el punto de vista de las desposesiones que los grupos paramilitares hicieron a la población campesina y no tomar en cuenta la hipótesis en las cuales estas fueron ocasionadas en las zonas de influencia guerrillera. Aquí, posiblemente, acceder a la restitución física y jurídica podría crear más conflictos sociales que soluciones a la problemática del país.

Conclusiones

La normatividad sobre restitución de tierras y vivienda de la Ley 1448 de 2011 se constituye en un avance paradigmático para lograr la *restitutio in integrum* de miles de víctimas del conflicto armado en Colombia. Sin embargo, afronta grandes desafíos como la conformación de ejércitos antirestitución, las exigentes adecuaciones fiscales e institucionales y, finalmente, conformar con la Constitución Nacional la deficiente regulación de que adolece en varios aspectos.

La ley tiene inconvenientes para las víctimas de despojo o abandono, quienes no pueden optar a voluntad por la compensación económica, que no hay claridad sobre la situación de quienes perdieron o pierdan sus bienes inmuebles a raíz de las acciones de las hoy denominadas BACRIM y que la estructura del Estado no sea suficiente y adecuada para representar a miles de víctimas. Pero también tiene muchos inconvenientes frente a los derechos de los opositores de buena fe, contra quienes operan todas las presunciones legales que establece la ley y a quienes se les exige una buena fe cualificada so pena de perder sus compensaciones.

Esta última situación se torna más preocupante cuando la regulación se quedó corta al concebir la restitución solo desde el punto de vista de las desposesiones que los grupos paramilitares hicieron a la población campesina, pero sin tener en cuenta que la dinámica

del despojo y abandono ha sido históricamente diferente en las zonas de influencia guerrillera, donde acceder a la restitución física y jurídica podría crear más conflictos sociales que soluciones a la problemática del país, pues los potenciales opositores serían campesinos, muchos de los cuales también han sido víctimas de la violencia política que ha vivido el país.

Referencias

- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011. (2014). *Primer Informe al Congreso de la República 2013- 2014. Bogotá, agosto de 2014*. Recuperado de <http://www.contraloriagen.gov.co/web/georreferenciacion/restitucion-informe-congreso>
- Consejo de Estado, Sección Tercera (2013). *Auto admisorio del 17 de septiembre de 2013 en el proceso radicado 25000-23-26-000-2012-00537-01(45092)*, magistrado ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Recuperado de <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/132.pdf>
- Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera (2013). *Sentencia del 25 de septiembre de 2013 en el proceso 05001-23-31-000-2001-00799-01(36460)*, magistrado ponente Enrique Gil Botero. Recuperado de <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/132.pdf>
- Corte Constitucional colombiana (2000). Sentencia C-878 de julio 12 de 2000, magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-878-00.htm>
- Corte Constitucional colombiana (2002). *Sentencia C-228 de abril 3 de 2002, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynnet*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-228-11.htm>
- Corte Constitucional colombiana (2003). Sentencia C-740 de agosto 28 de 2003, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-740-03.htm>
- Corte Constitucional colombiana (2004). Sentencia C-014 de enero 20 de 2004, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-014-04.htm>
- Corte Constitucional colombiana (2006). Sentencia C-370 de mayo 18 de 2006, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>
- Corte Constitucional colombiana (2011). Sentencia C-203 de marzo 24 de 2011, magistrado ponente Juan Carlos Henao Pérez. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-203-11.htm>
- Corte Constitucional colombiana (2012). Sentencia C-250 de marzo 28 de 2012, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-250-12.htm>

- Corte Constitucional colombiana (2012). Sentencia C-253A de marzo 29 de 2012, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza Mar. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-253A-12.htm>
- Corte Constitucional colombiana (2012). Sentencia C-715 de septiembre 13 de 2012, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-715-12.htm>
- Corte Constitucional colombiana (2012). Sentencia C-781 de octubre 10 de 2012, magistrada ponente María Victoria Calle Correa. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-781-12.htm>
- Corte Constitucional colombiana (2013). Sentencia C-438 de 2013, magistrado ponente Alberto Rojas Ríos. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-438_1913.html
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2010) "III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada." Bogotá. Recuperado de <https://mesadesplazamientoydiscapacidad.files.wordpress.com/2011/01/iii-informe-de-verificaci-c3b3n-cs-2010.pdf>
- Human Rights Watch. *Herederos de los paramilitares. La nueva cara de la violencia en Colombia*. Recuperado de <http://www.hrw.org/reports/2010/02/03/herederos-de-los-paramilitares-0>
- Organización de las Naciones Unidas. (2005). *Principios Pinheiro sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>

Recibido: 20/1/2014 • Aceptado: 27/8/2015

