

EL AMPARO DE TIERRAS: LA ACCIÓN, EL PROCESO Y EL JUEZ DE RESTITUCIÓN



Manuel Fernando Quinche Ramírez
Rocío del Pilar Peña Huertas
María Mónica Parada Hernández
Luis Enrique Ruiz González
Ricardo Álvarez Morales

Colección Textos de Jurisprudencia



Universidad del
Rosario

**El amparo de tierras:
la acción, el proceso y el juez
de restitución**

El amparo de tierras: la acción, el proceso y el juez de restitución / Manuel Fernando Quinche Ramírez, Rocío del Pilar Peña Huertas, María Mónica Parada Hernández, Luis Enrique Ruiz González, Ricardo Álvarez Morales. – Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2015.

xxi, 147 páginas. – (Colección Textos de Jurisprudencia)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-958-738-674-5 (impreso)

ISBN: 978-958-738-675-2 (digital)

Ley 1448 de 2011 / Tenencia de la tierra – Legislación – Colombia / Recurso de amparo – Colombia / Justicia transicional – Colombia / Reparación (Derecho) – Colombia / I. Quinche Ramírez, Manuel Fernando / II. Peña Huertas, Rocío del Pilar / III. Parada Hernández, María Mónica / IV. Ruiz González, Luis Enrique / V. Álvarez Morales, Ricardo / VI. Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia / VII. Serie / VIII. Título original

344.028 SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. Biblioteca

jda

Octubre 27 de 2015

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995

El amparo de tierras: la acción, el proceso y el juez de restitución

Manuel Fernando Quinche Ramírez
Rocío del Pilar Peña Huertas
María Mónica Parada Hernández
Luis Enrique Ruiz González
Ricardo Álvarez Morales



**Universidad del
Rosario**

Colección Textos de Jurisprudencia

- © Editorial Universidad del Rosario
- © Universidad del Rosario,
Facultad de Jurisprudencia
- © Manuel Fernando Quinche Ramírez,
Rocío del Pilar Peña Huertas,
María Mónica Parada Hernández,
Luis Enrique Ruiz González,
Ricardo Álvarez Morales

Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 No. 12B-41, of. 501
Teléfono 297 02 00
editorial.urosario.edu.co

Primera edición: Bogotá D. C.,
noviembre de 2015

ISBN: 978-958-738-674-5 (impreso)
ISBN: 978-958-738-675-2 (digital)

Coordinación editorial:
Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Camilo Sierra Sepúlveda
Diseño de cubierta: Esperanza Rubiano M.
Diagramación: Precolombi EU
Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Fecha de evaluación: 15 de julio de 2015
Fecha de aceptación: 1 de octubre de 2015

La investigación que derivó la presente obra contó con el apoyo de Colciencias, Convocatoria 543 de 2011, código del programa: 550054332240, financiada con recursos del patrimonio autónomo del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Francisco José de Caldas.

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario

Contenido

Glosario	xi
Introducción	1
Capítulo 1. Un poco de contexto: los modelos del régimen de la tierra y su despojo en Colombia	9
1. El primer modelo de reforma agraria	10
2. El Pacto de Chicoral y la contrarreforma agraria	13
3. El modelo de criminalización de la tierra.....	14
4. El modelo del mercado para la tierra y la “coalición agraria”.....	16
5. El surgimiento de la Ley de Víctimas y de los procesos judiciales de restitución	19
Capítulo 2. La restitución de la tierra como derecho fundamental	21
1. El derecho fundamental como derecho con cláusula de garantía reforzada.....	22
2. El reconocimiento de los derechos fundamentales.....	24
2.1. Los derechos fundamentales positivizados en la Constitución.....	24
2.2. Los derechos fundamentales reconocidos por cortes internacionales	25

2.3. Los derechos fundamentales reconocidos por las cortes constitucionales	26
3. El derecho fundamental a la restitución de la tierra	28
3.1. El punto de partida común: la Sentencia T-025 de 2004 y el derecho de los desplazados al retorno y al restablecimiento	28
3.2. La restitución de tierras como derecho fundamental y como objeto de políticas públicas: la Sentencia T-821 de 2007	32
3.3. Los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, como antecedentes y ejecuciones del derecho fundamental a la restitución y de la Ley de Víctimas	36
3.4. El Auto 008 de 2009 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2005 y su orden de reformulación de la política de tierras	38
3.5. El derecho fundamental a la restitución y explotación de la tierra. La reubicación como forma de restitución: la Sentencia T-159 de 2011	41
3.6. La regla que privilegia la reparación por vía administrativa en los casos de violación masiva y sistemática de los derechos fundamentales de las víctimas	45

Capítulo 3. El amparo de tierras. La acción de restitución de tierras como garantía constitucional..... 51

1. La Ley 1448 de 2011 de víctimas y su acción de restitución de tierras	52
2. El amparo de tierras. La acción de restitución.....	57
2.1. Noción.....	57
2.2. Antecedentes y origen de la acción de restitución o amparo de tierras.....	58

2.3. Características de la acción de restitución	59
2.4. Marco normativo de la acción de restitución.....	60
2.5. Titulares de la acción	62
2.6. Legitimación por activa. Quienes pueden proponer la acción de restitución.....	64
2.7. La parte accionada	65
2.8. La jurisdicción constitucional como escenario de la acción de restitución	66
2.9. Competencia.....	68
2.10. Caducidad. Oportunidad para la acción.....	70
2.11. Objeto de la acción	71
2.12. El requisito de procedibilidad de la acción. El trámite administrativo previo ante la Unidad de Restitución de Tierras (URT)	73
2.13. Trámite preferencial.....	75
2.14. El proceso judicial de restitución. Trámite del amparo de tierras.....	76
2.15. La única instancia y las posibilidades de impugnación	83
2.16. Terminación del proceso en el amparo de tierras	85
 Capítulo 4. El juez de restitución de tierras es un juez constitucional	 89
1. El juez civil especializado de restitución de tierras no es un juez civil de la jurisdicción ordinaria	90
1.1. Criterio orgánico. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional	91
1.2. Criterio sustantivo o material. Los jueces de restitución deciden derechos fundamentales y no simplemente derechos subjetivos.....	93

1.3. Criterio procedimental. El de restitución es un proceso especial de carácter constitucional y no un simple proceso judicial	94
2. El juez de restitución de tierras como juez de la jurisdicción constitucional y como juez constitucional.....	96
3. El hecho de presentar al juez de restitución como <i>juez transicional</i> no afecta ni disminuye su condición de juez constitucional.....	99
4. La protección multinivel como tarea específica del juez de restitución de tierras	103
5. Democracias modernas y juez constitucional.....	106
6. El juez constitucional y la inclusión	108
Capítulo 5. Reglas judiciales relevantes fijadas en procesos de restitución.....	113
1. Acumulación procesal. Sociedades patrimoniales y patrimonios autónomos.....	114
2. Titulación conyugal. La pervivencia del modelo machista en la restitución.....	117
3. El enfoque diferencial.....	122
4. Opositores y buena fe exenta de culpa.....	125
5. Ocupantes y adjudicación de baldíos.....	128
6. Adjudicación de baldíos y extensión de la Unidad Agrícola Familiar (UAF).....	131
7. Restitución en Zonas de Reserva Forestal (ZRF).....	133
8. La restitución en zonas de exploración o explotación de recursos minero-energéticos.....	138
Referencias.....	143

Glosario

Abandono. Situación en la que se renuncia a la posibilidad de ejercer la posesión material de un predio, toda vez que medió una violencia que propició el desplazamiento forzado, permitiendo la ocupación del predio por otra persona, sin que haya transferencia de la propiedad o dominio del inmueble.

Asistencia funeraria. Es el derecho que tienen las víctimas al pago de los gastos funerarios, siempre y cuando no cuenten con recursos para sufragarlos. Este pago debe realizarse con cargo a los presupuestos de las entidades territoriales y sin que haya intermediación alguna.

Asistencia judicial. Es el conjunto de servicios de orientación, asesoría y representación judicial a los que pueden acceder las víctimas por conducto del Sistema Nacional de Defensoría Pública, creado por la Defensoría del Pueblo.

Atención humanitaria de emergencia. Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento forzado, una vez la autoridad competente haya formalizado su registro como víctimas. Esta atención se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto a su subsistencia mínima.

Atención humanitaria de transición. Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de desplazamiento reconocida por la autoridad competente, que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la atención humanitaria de emergencia.

Atención humanitaria inmediata. Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas, que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.

Bien inmueble. De conformidad con el artículo 656 del Código Civil, los bienes inmuebles son aquellas cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro, como tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles y las casas.

Carga de la prueba (en los procesos de restitución). La carga de la prueba consiste en la obligación que tienen las partes dentro de un proceso, de probar los hechos que afirman. Para el caso de los procesos de restitución, las víctimas tan solo deberán acreditar de manera somera que fueron víctimas de desplazamiento forzado y que residían en el lugar en el que se presentó el hecho generador del desplazamiento, de modo tal que sean los demandados quienes tengan que acreditar con el rigor de la técnica jurídica, que las afirmaciones de las víctimas corresponden o no a la realidad.

Catastro. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) lo define como el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

Cédula catastral. Es el documento destinado por Catastro a un predio determinado, en el cual se consigna la información física, jurídica y económica de este.

Comités de Justicia Transicional. Son instituciones del nivel subnacional que se encargan de elaborar planes de acción con el ánimo de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Estos comités deben coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en los ámbitos departamental, distrital y municipal, a efectos de hacer efectiva la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición. También se encomienda a estos comités la coordinación de las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable, así como la adopción de las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

Compensaciones en especie o restitución por equivalencia. En los casos en que sea imposible la restitución material del bien inmueble solicitado, el solicitante podrá pedir y el juez deberá ordenar que se le entregue un bien inmueble de similares características al despojado.

Desplazamiento forzado. Fenómeno que ocurre cuando una persona o su familia se han visto obligadas o forzadas a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o las actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión del conflicto armado.

Despojo. Situación en la cual a través de documentos públicos se transfiere ilegalmente la propiedad, por medio de vías que van desde la venta obligada a precios irrisorios hasta la falsedad en documentos públicos.

Despojados. Son el subconjunto de víctimas del conflicto armado que perdieron algún predio y, por consiguiente, pueden ser beneficiarios de las políticas de restitución de tierras estipuladas en la Ley 1448 de 2011. Dentro de ese subconjunto se encuentran también aquellos que perdieron algún predio, ubicado en cualquiera de los municipios que han sido microfocalizados por el Estado colombiano, para adelantar procesos de restitución.

Enfoque diferencial. Principio en virtud del cual se reconoce que existen poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual o situación de discapacidad, y que en virtud de estas particularidades, merecen un trato diferenciado, consistente en especiales garantías y medidas de protección al momento de efectuar la reparación de que trata la Ley 1448 de 2011.

Folio de matrícula inmobiliaria. La matrícula inmobiliaria es el folio destinado a identificar cada uno de los bienes inmue-

bles que existen en Colombia, conteniendo la información e historia jurídica de cada uno de aquellos bienes. A cada inmueble le corresponde un folio de matrícula.

Garantías de no repetición. Son uno de los componentes del derecho a la reparación integral, del que son titulares las víctimas. Consisten en un conjunto de acciones que el Estado está obligado a adelantar, tendientes a evitar que los hechos victimizantes vuelvan a ocurrir. Estas garantías se traducen en una serie de obligaciones en cabeza del Estado, destinadas a evitar los casos de revictimización.

Indemnización por vía administrativa. Es el pago que recibe la víctima como consecuencia de un procedimiento no judicial, en el que a través de un contrato de transacción, la víctima acepta dicha suma por concepto de su victimización.

Indemnización por vía judicial. Es uno de los componentes del derecho a la reparación y consiste en el pago que recibe la víctima por orden de un juez, como consecuencia de un proceso judicial. En los eventos en que la víctima no acepte de forma expresa y voluntaria que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción, y el Estado sea condenado judicialmente a repararla, se descontarán de dicha condena la suma de dinero que la víctima haya recibido de cualquier entidad del Estado y que constituyan reparación. De igual forma, de la condena judicial se descontará el valor monetario de los predios que sean restituidos, de conformidad con la tasación monetaria que se realice de estos.

Medidas de satisfacción. Son otro de los componentes del derecho a la reparación integral y consisten en acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima, como pueden serlo la pedida de perdón o la publicidad de la verdad de las violaciones. Son acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.

Memoria histórica. Puede ser entendida como el conjunto de garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones, como lo son las víctimas, la academia, los centros de pensamiento, las organizaciones sociales, las organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como los organismos del Estado que cuenten con competencia, autonomía y recursos, puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto.

Notariado. De conformidad con el artículo 1 de la Ley 588 de 2000, el notariado es un servicio público que se presta por sujetos particulares llamados notarios, quienes ejercen la fe pública o notarial.

Ocupante. Es el hombre o mujer que explota un terreno baldío, es decir, tierras que pertenecen a la nación y que pueden llegar a adjudicársele, si cumple los requisitos exigidos en la ley.

Participación conjunta. Este concepto atiende al conjunto de deberes que deben cumplir los diversos agentes sociales, para poder superar la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas. De este modo, se encarga al Estado la misión

de implementar las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas; la sociedad civil y el sector privado deberán brindar apoyo y colaboración a las autoridades en los procesos de reparación; y se le encomienda a las víctimas la labor de tener una participación activa en los referidos procesos de reparación.

Poseedor. De conformidad con las normas del Código Civil, es la persona que ejerce materialmente actos de señor y dueño, sobre un predio de propiedad privada, de manera pacífica, pública y sin interrupciones.

Precedente judicial. Es una de las técnicas usadas para la interpretación y la adjudicación del derecho, siendo además una de las fuentes formales y principales del derecho.

Propiedad colectiva. Es el derecho de propiedad que reconoce el Estado en favor de las comunidades o grupos étnicos que cumplan con determinados requisitos legales. Esta involucra la existencia de un territorio, cuya titularidad está en cabeza de la comunidad, la que tiene la potestad de usar los recursos que se encuentran en este. Este concepto es a la vez antagónico y concurrente con el derecho individual de propiedad, que es el que se contiene en el Código Civil.

Propiedad común. La propiedad común se refiere a los recursos y la tierra sobre los cuales los individuos y las comunidades tienen derechos comunes, atendiendo a la existencia de derechos de copropiedad entre dos o más individuos o entre comunidades. Dichos recursos no pueden disponerse sin el consentimiento unánime de todos los propietarios.

Registro de instrumentos públicos. Es el sistema por medio de cual se registra la información jurídica de los bienes inmuebles y de otros derechos reales constituidos sobre estos. De conformidad con la Ley 1579 de 2012, el registro de la propiedad es un servicio público prestado por el Estado, que sirve como medio de tradición de dominio de los bienes, así como para dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces.

Rehabilitación. Es otro de los componentes del derecho fundamental a la reparación y consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas.

Reparación colectiva. Es el nombre que se da al conjunto de medidas destinadas a satisfacer los derechos de los grupos poblacionales afectados y victimizados, que se encuentran unidos en virtud de vínculos políticos, sociales o jurídicos. El punto central de este tipo de reparación tiene en cuenta el impacto colectivo que generaron las violaciones individuales.

Reparación simbólica. Se entiende por tal toda prestación realizada en favor de las víctimas o de la comunidad en general, que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

Restitución. Consiste en el conjunto de medidas administrativas y judiciales encaminadas al restablecimiento de la situación anterior a las violaciones cometidas en el marco del conflicto armado interno. Esta restitución está orientada por unos principios claros y contempla acciones subsidiarias de compensación, en caso tal de que la restitución material no pueda efectuarse.

Subsidio familiar de vivienda. Es un tipo de prestación de acuerdo con la cual las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado.

Tenedor. Es la persona que tiene un contrato verbal o escrito ya sea con el dueño, poseedor, ocupante o con otro tenedor del predio.

Terrenos baldíos. Son bienes ubicados en territorio colombiano que no tienen dueño, bien sea porque nunca han ingresado al régimen de la propiedad privada o porque habiendo ingresado a este régimen revirtieron a propiedad del Estado, en virtud de haberse cumplido una condición legal. Son bienes públicos de la nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables.

Titulación de baldíos. Procedimiento en virtud del cual el Estado colombiano elabora un título traslativo del dominio para adjudicar un terreno baldío a una persona natural o jurídica.

Titulación conyugal. En la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se refiere al reconocimiento del derecho de propiedad o posesión a los cónyuges o compañeros permanentes quienes, al momento del despojo o abandono, hubieren cohabitado. La sentencia de los jueces o magistrados de restitución de tierras constituye justo título que debe ser registrado ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del lugar de ubicación del predio, y debe tener como titulares a ambos cónyuges o compañeros permanentes.

Tradición. Según lo establece el artículo 740 del Código Civil, la tradición es un modo de adquirir el dominio o propiedad de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra parte la capacidad e intención de adquirirlo.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. Es un órgano administrativo, creado por medio de la Ley 1448 de 2011, a iniciativa del Gobierno nacional, cuya función principal es la de adelantar los procesos y procedimientos administrativos necesarios para la restitución de tierras de los despojados. Para tal fin, llevará los registros correspondientes de las tierras despojadas y tramitará las restituciones ante las autoridades judiciales.

Uso. Es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una parte limitada de las utilidades y productos de una cosa. De conformidad con el artículo 870 del Código Civil, se refiere a una casa y a la utilidad de morar en ella. También se lo llama derecho de habitación.

Usufructo. He aquí otra figura del Código Civil. Es el derecho real que tiene una persona de gozar de una cosa, con la obligación de conservarla y de restituirla a su dueño. Este derecho se constituye en favor de uno o más terceros por ley, testamento, prescripción, donación o venta.

Víctima. Son las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños como consecuencia de las infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos, en el marco del conflicto armado interno que tiene lugar en territorio colombiano. También se considera víctima al núcleo familiar de las personas que hayan sufrido los daños señalados anteriormente.

Vulnerabilidad y debilidad manifiesta. Es la condición que adquiere la población en situación de desplazamiento forzado, cuando no ha podido lograr la satisfacción plena de sus derechos por sus propios medios o a través de los programas establecidos por el Gobierno nacional.

Introducción

Este libro trabaja alrededor de la Ley de Víctimas, del derecho fundamental a la restitución y de los procesos judiciales de restitución de tierras que se vienen adelantando en el país desde el 2012. Más precisamente señala que la Ley 1448 de 2011 estableció en Colombia el amparo de tierras, como una acción constitucional específica, destinada a proteger y efectivizar el derecho fundamental a la restitución de la tierra. En este sentido explicita cuatro cosas: que la restitución de tierras es un derecho fundamental; que la acción de restitución establece el proceso de amparo de tierras; que el procedimiento dispuesto comparte los componentes de la acción de tutela, y que en virtud de los anteriores elementos y de otros concurrentes, el juez de restitución es un juez constitucional.

Colombia es uno de los países más desiguales del mundo, según señala el Informe sobre Desarrollo Humano.¹ De acuerdo con este, el índice Gini de Colombia es de 55,9, superado en América únicamente por Honduras y Guatemala.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD). *El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: Autor, 2013. Disponible en: http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf.

En el caso específico de la tierra y de la propiedad agraria la situación es más dramática aún, si se considera que el Gini del campo es de 0,87. En este sentido el campo colombiano le pertenece a unos pocos sujetos y los campesinos, en general, no son dueños de la tierra, ni siquiera de *su* tierra. Como ha sido ampliamente documentado, el despojo y la concentración de la propiedad de la tierra no son fenómenos nuevos en Colombia y obedecen a múltiples causas y fenómenos, que han conducido a que en el caso de los más pobres, los derechos sobre propiedad rural sean inciertos y precarios.

Uno de los factores que más han contribuido al despojo de la tierra a campesinos y pequeños propietarios (que trae como consecuencia la concentración de la propiedad rural) es, sin duda, la violencia armada. La encuesta realizada por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria,² practicada sobre personas que han sido víctimas del despojo de su tierra, evidenció en primer lugar que en la casi totalidad de los casos el abandono de la tierra tuvo como causa principal la violencia, las amenazas y el miedo producido por los actores armados, y en segundo término, que se trataba de un temor y de una violencia que se mantienen en el tiempo, en el sentido que esa población teme ser de nuevo desplazada por la guerrilla, los paramilitares o sus nuevas generaciones, aun en los casos de eventual restitución. Adicionalmente, la muestra evidenció, que si bien los fenómenos de despojo, desplazamiento y abandono

² Gutiérrez, Francisco y Marín, Margarita. *Los colombianos y los problemas agrarios: encuesta de opinión sobre los problemas agrarios en Colombia*. Bogotá: Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2014. Disponible en: <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/01/informe-encuesta-17122014DEFDEF-LERG-1.pdf>.

ofrecen diferencias regionales, tienen como variable común en el país, la violencia.

Como es de público conocimiento, en el 2010 tomó posesión del cargo de presidente de la República Juan Manuel Santos, siendo reelegido en 2014, asumiendo como algunas de sus prioridades la definición de la situación jurídica de los paramilitares desmovilizados durante la presidencia anterior; la efectivización del derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto interno colombiano; y la celebración de un acuerdo de paz con los miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

En lo que tiene que ver con la reparación de las víctimas, fue tramitada y aprobada la Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, que incluye como uno de sus componentes, el trámite de procesos judiciales de restitución de las tierras despojadas a los campesinos por los paramilitares y los civiles favorecedores de estos, siendo creados para el efecto los jueces civiles del Circuito especializados en restitución de tierras y los magistrados de tribunales superiores de Distrito Judicial, Sala Civil, especializados en restitución de tierras. Como puede imaginarse, la tarea es enorme y consiste en restituir aproximadamente seis millones de hectáreas de tierras despojadas o abandonadas a las víctimas durante los últimos años, a causa del conflicto.

Como tal la Ley de Víctimas y los procesos de reparación y restitución contenidos en ella son un hito histórico en Colombia, no solo por el reconocimiento que de la existencia del conflicto hace el Estado colombiano, sino por consistir en uno de los retos políticos y sociales más grandes en la historia reciente del país. Como era de esperarse, desde su

sanción la ley y su aplicación han desencadenado numerosos debates, con defensores y críticos, en medio de un clima de escepticismo general alrededor del reconocimiento, la reparación y las indemnizaciones a las víctimas del conflicto.³

Como se desprende del contenido de la ley, el Gobierno y el legislador adoptaron nuevamente un modelo judicial de solución al problema histórico de usurpación y despojo de la tierra por los grupos armados. Sin embargo, el proceso judicial de restitución ofrece sus propias peculiaridades, en el sentido que alrededor de él se dan cita tres tradiciones distintas del derecho, materializadas en el formalismo del viejo derecho civil y su código, entronizado en el país durante casi dos siglos; el derecho constitucional y más precisamente el derecho contencioso constitucional, dispuesto desde la Carta de 1991, con la defensa de los derechos fundamentales y sus acciones constitucionales; y el derecho convencional, para el caso el derivado del Sistema Interamericano de Protección, que articuló los estándares de protección de los derechos de las víctimas y el concepto de reparación integral y sus componentes.⁴

La Ley 1448 de 2011 es también una oportunidad histórica para materializar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, en la medida que, aparte de la acción de tutela, por primera vez permite que ciudadanos históricamente excluidos para acceder a los jueces en

³ Estrada, María y Rodríguez, Nadia. “La política de tierras para la población desplazada 2001-2011: de la protección a la restitución”. *Estudios Sociojurídicos*, vol. 16, n.º 1, 2014, pp. 75-121.

⁴ Peña, Rocío; Parada, Mónica y Zuleta, Santiago. “La regulación agraria en Colombia o el eterno *déjà vu* hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010)”. *Estudios Sociojurídicos*, vol. 16, n.º 1, pp. 123-166.

disputas relacionadas con los derechos y la tenencia de la tierra puedan plantear y discutir sus pretensiones en un plano cuando menos nominal de garantía y protección. Es indudable que sin la existencia de los procesos de restitución, estas discusiones alrededor de la tierra no habrían podido ser ni planteadas ni decididas.

Metodológicamente, el texto es resultado de una revisión de los fallos de restitución proferidos desde el último trimestre del 2012 hasta las últimas que fueron publicadas en el 2014, que se hicieron públicos a través de los sitios de internet de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y del Consejo Superior de la Judicatura. Los fallos fueron organizados y sistematizados en una matriz que permitiera identificar los hechos principales expuestos en cada fallo, los asuntos que serían desarrollados y los problemas jurídicos que abordó cada uno de ellos.

El texto ha sido dispuesto en cinco unidades temáticas. El capítulo 1 opera a modo de contexto. Allí el lector encontrará la presentación de los modelos del régimen de las tierras adoptados en Colombia durante la segunda mitad del siglo xx, concurrentes con el despojo hecho a las víctimas. El capítulo 2 trabaja el tema del derecho fundamental a la restitución de la tierra, y reconstruye el tránsito constitucional del derecho a la reparación integral de las víctimas, hasta su establecimiento como derecho fundamental. En el capítulo 3 se hace un examen analítico del proceso de restitución de tierras, concebido como una acción constitucional y más precisamente, como una forma específica de amparo de tierras, utilizando como elementos de análisis las categorías propias del derecho procesal constitucional. Establecido que el derecho a la restitución de tierras es un derecho fundamental y que la acción de restitución es propiamente un

amparo de tierras, regido por la tutela judicial y el recurso judicial efectivo, entonces el capítulo 4 se ocupó de demostrar que el juez de restitución es un juez constitucional, lo que permite la protección multinivel de los derechos de las víctimas, propiciando además la integración del derecho constitucional con el derecho convencional. El capítulo 5 y final trabaja decisiones relevantes de los jueces de restitución, relacionadas con la acumulación de procesos de restitución de tierras; la titulación conyugal en el marco de los fallos de restitución; la aplicación del enfoque diferencial en el proceso de restitución; la cuestión de la buena fe exenta de culpa y los opositores en las sentencias de restitución; el tema de la adjudicación de baldíos a través del proceso de restitución; el tema concurrente de la relación de la restitución de tierras con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) como figura particular de la legislación agraria; la restitución en Zonas de Reserva Forestal (ZRF); y finalmente, el análisis de los procesos de restitución en las zonas en las que hay labores de exploración y explotación de recursos minero-energéticos.

Este libro es producto de la investigación que se enmarca en el proyecto *Diseños institucionales de la regulación de los derechos de propiedad agraria en Colombia, en perspectiva comparada* que, a su vez, y está adscrito al Programa Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria financiado por Colciencias. El proyecto hace parte de la línea de investigación Sistemas Jurídicos, Constitucionales y de Protección, del Grupo de Investigación en Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Los autores hacen un especial reconocimiento de la labor y acompañamiento de Santiago Zuleta, investigador del Observatorio; así como del trabajo de Camila Zuluaga

y Juan José Verhelst, practicantes del Observatorio, y de los estudiantes Isabella Ariza, Andrés Mauricio López, Stefani Morelli y Nicolás Valencia, que hacen parte de la línea de investigación *Diseños institucionales de la regulación de los derechos de propiedad agraria en Colombia, en perspectiva comparada*.