

# La restitución de tierras en Colombia y la reparación transformadora en la construcción de paz: la experiencia en Santander desde la aplicación y efectividad de los fallos judiciales

Land Restitution, Transformative Reparation and the Construction of Peace in Colombia: The experience in Santander through the application and effectiveness of judicial rulings

ELISA MARÍA MARTÍN PERÉ  
Universidad Industrial de Santander, Colombia  
elisamartinpere@gmail.com

## Resumen

La restitución de tierras abandonadas o despojadas en el contexto de un conflicto armado, es una medida de reparación prevista en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 1448/2011. En Santander, los jueces de tierras han dictado 55 sentencias hasta diciembre de 2016. Este artículo tiene como objeto analizar el estado de la cuestión de la restitución en el departamento, concretamente la aplicación y efectividad de la ley, a través de un análisis descriptivo e interpretativo de los fallos judiciales y la etapa post-fallo. Para ello, dada la complejidad del problema a investigar se han consultado diversidad de fuentes: normativa y jurisprudencia nacional e internacional, informes y estadísticas oficiales, bases de datos e investigaciones de organizaciones de derechos humanos, prensa y bibliografía de contexto. Asimismo, se han realizado entrevistas a diversos actores del proceso de restitución de tierras y visitas a predios restituidos. Si bien los jueces y magistrados de tierras aplican mayoritariamente lo establecido en la ley, hay algunas dificultades en la implementación de las órdenes dictadas que limitan una reparación efectiva y transformadora de las víctimas. La flexibilidad de la política pública de restitución de tierras, permite que este proceso en construcción pueda superar los escollos señalados en el texto, por el mantenimiento de la competencia de los jueces en la etapa posterior al fallo hasta que se garantice la reparación efectiva o la tendencia a aplicar la medida subsidiaria de compensar con un bien equivalente, en lugar de ordenar la entrega material del bien reclamado.

Palabras clave: Derechos Humanos; reparación transformadora; restitución de tierras; justicia transicional; conflicto armado; Colombia.

## Abstract

The restitution of land abandoned in the context of armed conflict is a key reparation measure provided for by the Victims and Land Restitution Law of 1448/2011. In Santander, land judges have handed down 55 judgments as of December 2016. This article aims to analyze the status of the issue of restitution in the department, with a specific focus on the application and effectiveness of the law. This investigation is carried out through a descriptive analysis and interpretation of the judicial decisions and the post-decision stage. Given the complexity of the problem to be

investigated, a diversity of sources have been consulted: national and international regulations and jurisprudence; official reports and statistics; databases and research-investigations of human rights and press organizations, as well as a bibliography of context. Likewise, interviews have been conducted with various actors in the land restitution process, coupled with visits to restituted properties. Although the land judges mostly apply the provisions of the law, there are a number of difficulties in the implementation of the orders issued, which limit an effective and transformative reparation for the victims. The flexibility of the public policy of land restitution allows this still-unfolding process to overcome the pitfalls indicated in the text. These pitfalls may be overcome by maintaining the competence of the judges in the post-decision stage until an effective reparation is guaranteed, as well as with the application of subsidiary measures to compensate land claimants with an equivalent land parcel or monetary indemnity, instead of ordering the material delivery of the property claimed.

Keywords: Human rights; transformative reparation; land restitution; transitional justice; armed conflict; Colombia.

## 1. Introducción

El asunto de la tierra en los estudios de paz y conflictos ha sido poco abordado, si bien es relevante por ser una cuestión estructural. Expertos en la materia consideran que en las diversas experiencias de negociaciones de paz, no ha sido bien enfocado y su puesta en marcha ha sido lenta e incompleta (Herbolzheimer & Campaña, 2008). La justicia transicional -elemento clave en un proceso de paz-, es el conjunto de medidas judiciales y políticas encaminadas a reparar graves violaciones a los derechos humanos y generar las condiciones para promover la paz y la reconciliación. Una de las medidas es la reparación de víctimas de los conflictos armados y la restitución de tierras uno de sus mecanismos. En Colombia, la «Ley de Víctimas y Restitución de Tierras por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones» 1448/2011, -junto con otras leyes y políticas anteriores- tiene como finalidad garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado más largo y antiguo de América Latina. En la actualidad la ley se encuentra en el ecuador de su vigencia, por lo que pueden presentarse solicitudes de restitución de tierras hasta el 10 de junio de 2021.

El enfrentamiento bélico entre el gobierno, las guerrillas, los grupos paramilitares y la incidencia del narcotráfico, han incrementado las violaciones a los derechos humanos en las últimas décadas (CHCV, 2015). El despojo de tierras en el conflicto armado es un tipo de conflictividad sobre la tierra, en el elenco de nuevas y viejas prácticas de apropiación violenta de la propiedad que el Estado debe enfrentar y prevenir en el postacuerdo. De ahí la necesidad de evaluar los problemas y las dificultades de la justicia de restitución de tierras, en aras de un mejoramiento de los mecanismos legales para enfrentar dicho problema (CMH, 2016: 325). En el marco de la construcción de paz en Colombia, la ley 1448 prevé garantizar el derecho fundamental a la restitución de las tierras abandonadas o despojadas en el contexto del conflicto armado, si el hecho se produjo desde el 1 de

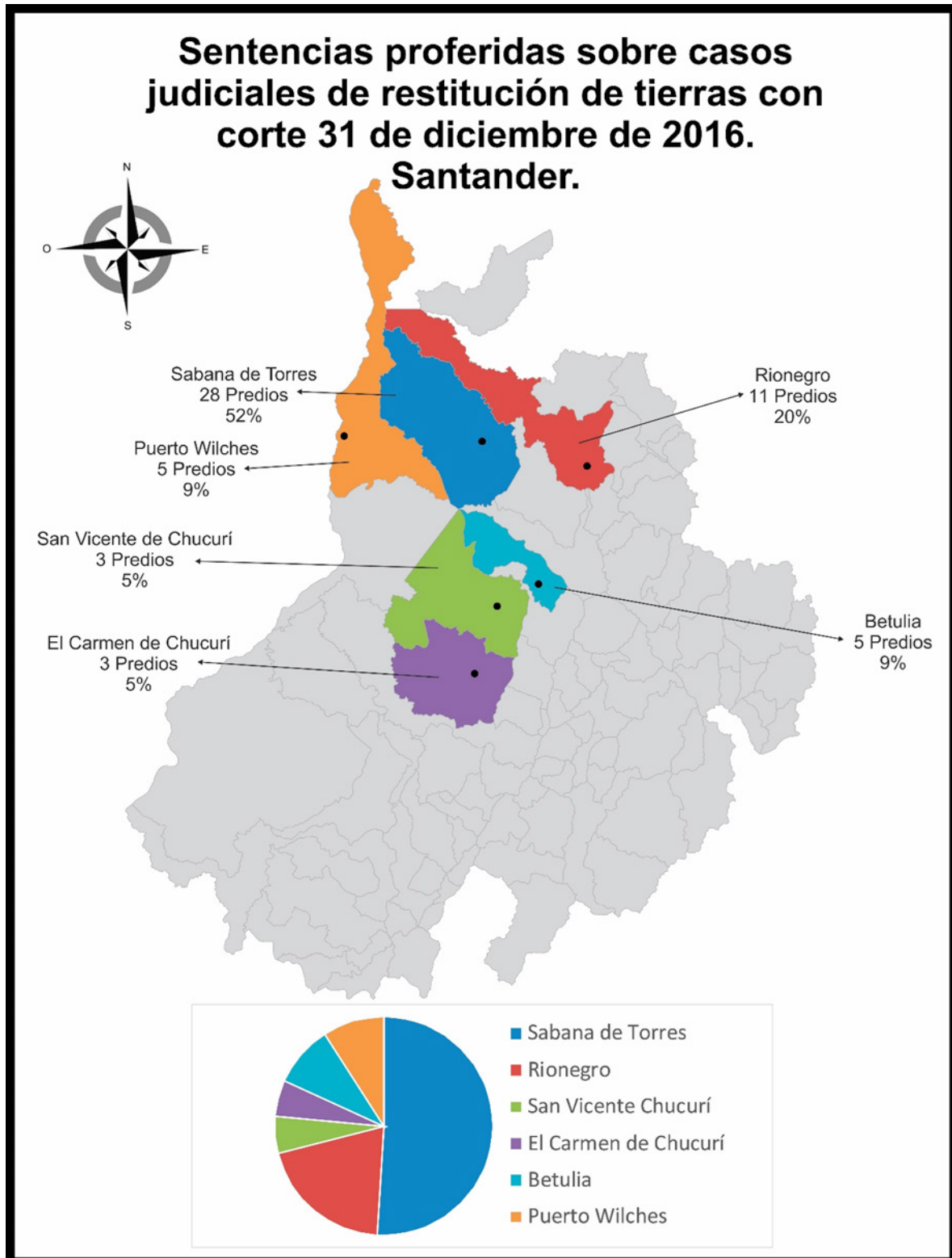
enero de 1991 en adelante, entre otros requisitos. La conflictividad en torno a la tierra es compleja. Los expertos recomiendan que se investigue en perspectiva regional, ya que cada región tiene sus especificidades sobre la dinámica territorial del conflicto armado, los recursos o intereses económicos de cada lugar, o los diversos procesos históricos de colonización y apropiación, así como de tenencia de la tierra (Machado, 2009:14; PNUD 2011; Fajardo, 2014; Reyes, 2016). Por ello, la investigación de la que trae causa el presente artículo se centra en la conflictividad sobre la tierra en el departamento de Santander, los derechos humanos y el conflicto armado.

Santander es uno de los 32 departamentos de Colombia, situado al noreste del país. Tiene una geografía montañosa, si bien en el oeste discurre de norte a sur de la zona denominada «Magdalena Medio», más plana, rica en recursos naturales como el petróleo o la minería, y cuya economía se centra en la ganadería y el monocultivo de palma africana, entre otras actividades. Es un territorio de colonización desde hace décadas, disputado por varios actores; abandonado por el Estado en cuanto a inversión y servicios públicos con presencia de movimientos guerrilleros desde mediados de los sesenta y de grupos paramilitares que los confrontaron desde mediados de los ochenta (Archila, 2006; Medina 1990; O' Loingsigh, 2002). Se considera un lugar de resistencia y supervivencia en el que se han congregado diversas conflictividades, como son la lucha por la tierra, las tensiones obrero patronales del entorno petrolero, o los conflictos político institucionales (Alonso, 1997; Vargas, 1992). La lógica del conflicto armado provocó una lucha por el control territorial que subsumió a parte de la población rural en el conflicto, viéndose en ocasiones atrapada entre todos los actores armados que sucesivamente tomaban represalias contra los habitantes de un lugar, al considerar que habían sido colaboradores de las guerrillas, por ejemplo, por la presencia de éstas durante años en la zona. La jurisprudencia muestra que los paramilitares cometieron el 65% de las violaciones a los derechos humanos y al DIH, las guerrillas el 26% y el resto el ejército, bandas criminales o autores desconocidos.

El procedimiento de restitución tierras consta de tres etapas e inicia con la solicitud de inscripción del predio a restituir en un Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas forzosamente, en la fase administrativa. Por el momento la mayor parte de las solicitudes presentadas ante la Unidad de Restitución de Tierras URT son de municipios del Magdalena Medio (URT, 2017). Asimismo, en la etapa judicial la totalidad de las sentencias dictadas por los jueces o magistrados de restitución de tierras, —depende de si hay figura de opositor en el pleito<sup>1</sup>—son de esta zona debido a que la ley establece unos criterios y prioridades de intervención relacionadas con el volumen del despojo y las condiciones de seguridad para un retorno efectivo. El municipio con mayor cantidad de sentencias a 31 de diciembre de 2016 era Sabana de Torres, con 28 resoluciones judiciales de un total de 55, tal como se puede ver en el mapa:

---

1. Los dos jueces de tierras tramitan todas las demandas de restitución, pero solamente resuelven los casos en los que no hay opositor. Si lo hubiere, el asunto se remite al Tribunal Superior de Justicia, Sala Especializada de Restitución de Tierras de la ciudad de Cúcuta.



Por ello, las entrevistas y visitas a predios se han llevado a cabo en este municipio ya que es donde hay mayor información y las sentencias tienen más antigüedad, lo cual permite analizar, además de la aplicación de la ley, el nivel de efectividad de la misma y los riesgos o dificultades de su implementación en la tercera etapa de post-fallo. Por cues-

tiones de protección de los derechos de las víctimas, únicamente se detalla el día y lugar de la entrevista o de las visitas a predios restituidos<sup>2</sup>.

## 2. Marco teórico

Cabe precisar que si el juez estima la acción de restitución, en un principio se ordena la entrega material del predio solicitado pero el artículo 97 de la ley 1448 de 2011 prevé como medida subsidiaria la compensación por equivalente o monetaria, en los casos tasados en que sea imposible la restitución material. Por otro lado, según el artículo 25 la reparación integral de las víctimas del conflicto armado debe cumplir un papel transformador. Esta vocación transformadora de la ley, supera el enfoque tradicional de la restitución donde la medida consiste en devolver al estado inicial aquella situación vulnerada o alterada, con la idea subyacente -cuestionada por autores como Megan J. Ballard-, de que restaurar los derechos de propiedad conduce automáticamente a la estabilidad económica y la reconciliación, la democracia y los derechos humanos (Ballard, 2010).

El cambio de visión de la reparación para sociedades desiguales y excluyentes, que aportó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 19 de noviembre de 2009: 114, 129, 152), permite que la medida pueda ser más acorde con la garantía de los derechos de las víctimas en la lucha contra la impunidad, desde los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición, previstos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (ONU AG Res. 60/147 de 2006; Comisión Colombiana de Juristas, 2007). La tesis principal es que para lograr la transición del conflicto armado a la paz en países con altos niveles de desigualdad y exclusión social, es necesario adoptar medidas transformadoras que otorguen derechos a las víctimas pobres que carecían y carecen de ellos, en lugar de devolverlos a la situación de negación de derechos previa al desplazamiento o vulneración de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario. Por tanto, entendemos que esta fórmula trata de superar el enfoque tradicional liberal de los derechos humanos en relación al acceso a la tierra como la mera obtención de los derechos propietarios, reflejado en formulaciones abstractas y universalistas que invisibilizan la negación de derechos y la desigualdad que afecta al mundo rural, al no tener en cuenta los contextos sociales y económicos de los campesinos, sus necesidades y sus costumbres como el arraigo a la tierra, sino tener como referente principal el mercado, en este caso el mercado de tierras (Herrera Ed., 2000).

También podríamos verla como un aporte práctico a la discusión teórica sobre la paz liberal por autores como Sahrbanou Tadjbackhsh, O. Richmond, R. Paris, M. Pugh, Woodhouse, R. Mac Ginty, R. Cox, o E. Newman, entre otros, sobre los problemas del modelo hegemónico liberal de los procesos de paz y la necesidad de un cambio de para-

---

2. Entrevistas realizadas junto con el geógrafo Max Counter a 6 víctimas restituidas y visitas a 6 predios restituidos en Sabana de Torres entre los días 3 de marzo, 30 de abril, 1 de mayo, 12 de mayo y 1 y 2 de agosto de 2017. Entrevistas realizadas al funcionario Alí A. García de la Alcaldía de Sabana de Torres en Bucaramanga el 20 de febrero, 3 de marzo, 15 de abril, 22 de julio y en Sabana de Torres el 3 de marzo, 12 de mayo y 1 y 2 de agosto de 2017.



digma, propuesto por algunos (Lemay-Hebert, 2013; Estévez, 2012; Barreto Ed. 2016: pp.32-35).

Así, tal como plantean los juristas Rodrigo Uprimmy y Nelson C. Sánchez, la reparación transformadora busca crear oportunidades de cambio para los restituidos, y que haya garantías de no repetición del conflicto, supliendo los defectos o limitaciones de anteriores experiencias de justicia transicional en sociedades desiguales (ICTJ, 2010: 193-268). Esta propuesta novedosa, se enmarca en la búsqueda de la coherencia externa e interna de las políticas de reparación, impulsada por el experto en justicia transicional Pablo de Greiff (Fundación Ideas para la Paz, 2005:12). En materia de restitución, la vocación transformadora se plasma en una serie de órdenes y pautas que el juez o magistrado puede adoptar, que a nuestro juicio son las siguientes: enfoque diferencial, remisión a fiscalía de violaciones a los derechos humanos pendientes de investigar, medidas de sostenibilidad económica como proyectos productivos o vivienda digna, mejoramiento de los accesos viales a los predios, adopción de medidas de asistencia social, educativa o de salud, y formalización del vínculo jurídico. La restitución como medida de reparación, para algunos puede impulsar la construcción de paz en Colombia a través de procesos de reconciliación, pues como explica J. Galtung son procesos de cierre y curación de estructuras injustas en el marco de la paz positiva, ya que los conflictos (sobre la tierra en este caso) se transforman mediante actuaciones que conducen a un cese de la violencia estructural y cultural, además del cese del conflicto armado negociado por los actores políticos (Galtung, 1998; Fisas, 2000).

A continuación mostraremos los resultados de la investigación, tanto sobre la aplicación de la medida prioritaria de restitución material del bien, retorno o reubicación, como el enfoque de reparación transformadora.

### 3. Análisis de la medida prioritaria de restitución material del bien y retorno y del enfoque transformador en Santander

La finalidad de la medida de restitución, es propiamente restaurar la situación anterior en la que se encontraba la víctima antes de sufrir violaciones a los derechos humanos y el DIH, a través del retorno o reubicación del reclamante al predio solicitado. Dado que los índices de pobreza y exclusión en el campo son elevados ya antes de sufrir el daño que pretende repararse, la ley y sus decretos establecieron el enfoque transformador de las reparaciones con la idea de transformar la situación de carencia de necesidades básicas y exclusión, que en algunos casos coadyuvaron a la victimización de éstos. Por ello, el gobierno plantea que en este enfoque se busca no solo la restitución material, sino también que por ejemplo, ocupantes de baldíos y poseedores desplazados puedan obtener el título de propiedad en el propio proceso, además de lograr la sostenibilidad de los restituidos a través de proyectos productivos, o la prohibición de vender la propiedad los dos primeros años siguientes a la ejecutoria de la sentencia, con la finalidad de democratizar la propiedad y asegurar su permanencia en manos del campesino. Además, la atención prioritaria

de las víctimas debe garantizarse en coordinación con otras autoridades en aspectos como la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, la atención ocupacional o atención psicosocial, el acceso al trabajo, servicios públicos o ingresos, entre otros, según los artículos 75 a 77 del Decreto 4800 de 2011.

### 3.1. El perfil del accionante y del bien restituido

Hay 262.613 víctimas registradas (Registro Único de Víctimas, octubre 2017), la mayor parte desplazadas a la capital, Bucaramanga. La etapa de expulsión y recepción de desplazados más intensa se produjo entre los años 2000 a 2002 y 2006 a 2007. Mientras duró el desplazamiento, décadas para algunos, estos sobrevivieron como vigilantes, pescadores, vendedores ambulantes de aguacates y otros productos, elaboración de canastos y venta callejera, jardineros, empleadas de hogar, niñeras, o ayudantes de construcción. En más de diez casos judiciales las víctimas fueron doblemente desplazadas, e incluso hay un caso de triple desplazamiento forzado, dos asilados políticos, y un doble despojo. Algunos eran comerciantes o empresarios que no vivían en el predio sino únicamente lo explotaban, pero la gran mayoría son campesinos. Los solicitantes son hombres en algo más de la mitad de los casos, si bien cada solicitud beneficia a la totalidad del núcleo familiar que estaba conformado en el momento del hecho violatorio.

En cuatro casos el solicitante fue perseguido por su participación en movimientos sociales o partidos políticos de izquierdas: en Sabana de Torres uno fue líder de una organización campesina, y otro lideró la parcelación de un predio particular. En San Vicente de Chucurí un solicitante sufrió la violencia por ser concejal de un partido de izquierda, y en Rionegro otro por ser Presidente de una Junta de Acción Comunal. Todos fueron acusados de pertenecer a las guerrillas o ser auxiliares de esta, como justificación de la comisión de los hechos violatorios. La persecución constante de los movimientos sociales así como de los campesinos organizados acusados de estar vinculados a la extrema izquierda o las guerrillas, es una constante en la conflictividad social y política del país (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2001; Archila, 2003: 352-433); por ello la ley prevé un enfoque diferencial o especial para estos, entre otros colectivos vulnerables.

En cuanto a los predios restituidos, hay generalmente un pequeño desajuste respecto a la extensión en los datos obrantes en los documentos privados o los registros oficiales y la realidad, si bien el proceso judicial permite actualizar los datos oficiales respecto a las extensiones de las propiedades. La media de extensión en los predios restituidos es de: Sabana de Torres, 45, 5 has; en Rionegro, 12, 6 has; 15,6 has en Betulia; en El Carmen de Chucurí unas 8,7 has y por último en Puerto Wilches 29,3 has. El total de tierra restituida hasta diciembre de 2016 es de 1.309,7 has. En general predominan como formas de tenencia de la tierra el minifundio, la pequeña y la mediana propiedad, sin presentarse ningún caso de gran propiedad o latifundio. La mayor parte de los predios mantienen un uso agropecuario.

Respecto al modo de adquisición de los predios la mayoría de los restituidos adquirieron propiedades particulares por compraventa, o en menor medida por sucesión. El resto

se adquirió por resolución administrativa del INCORA, ya fuera el caso de la entrega de un baldío o como fruto de una parcelación de propiedad particular. Así, a diferencia de otras regiones donde los jueces de tierras ordenan adjudicar baldíos, como en el Alto del Tillavá en el departamento del Meta o en Montes de María entre los departamentos de Sucre y Bolívar en menor proporción, estamos ante un panorama de pequeños y medianos propietarios que reclaman, sin cambios considerables en el uso de la tierra. (Cinep, 2016:67; Observatorio de Restitución y Regulación de derechos de propiedad agraria, 2015:21).

### 3.2. La restitución material de la tierra como medida prioritaria

La restitución material de tierras y el retorno o reubicación de los desplazados, son los mecanismos de reparación prioritarios en la política del gobierno nacional. Esta medida de restitución material ha sido la adoptada en la mayoría de los pleitos, con un total de 26 sentencias. En cambio, en 18 sentencias si bien se ha declarado el derecho a la restitución se ha optado por la medida subsidiaria de compensar por equivalente; esto es, entregar un predio en otro lugar<sup>3</sup>. Si bien los datos de la Unidad de Restitución de Tierras URT hablan de una mayoría de casos de retorno, en el municipio de Sabana de Torres estimamos que apenas un poco más del 25% ha retornado. Algunos no han vuelto por dificultades en la ejecución del proyecto productivo, otros por la edad y el estado de salud o el arraigo en la ciudad. Algunos por estos motivos, que sumados a la lejanía y estado de abandono del predio y los accesos viales, hacen imposible un retorno efectivo. Otros restituidos tienen su propiedad arrendada, son predios que producen pero temen vivir en la zona porque hay opositores de otros procedimientos, o amigos del opositor que perdió el bien. Hay que aclarar que si bien una entrevistada ha manifestado dicho temor, actualmente solo se ha constatado una amenaza concreta a un restituido de Sabana de Torres, aunque organizaciones de derechos humanos y la prensa se han hecho eco de algunos casos en el departamento (El Espectador, 28 de octubre de 2013; CINEP, 2016).

Quizás el número de restituciones de compensación por equivalente hubiera sido mayor si no se hubiera impuesto desde el principio como medida prioritaria el retorno y restitución material. Pero la realidad ha supuesto que al menos en el caso de Santander, la tendencia posterior sea la de compensar por equivalente como veremos. El artículo 97 prevé los supuestos en los que se aplica la medida subsidiaria de compensación por equivalente: por cuestiones de riesgo de desastre natural; por haberse presentado despojos sucesivos en el bien y se hubiese restituido a otra víctima; en el supuesto de que el bien inmueble haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción; y por último, cuando se pruebe que la restitución material del bien solicitado implicaría un riesgo para la vida o integridad personal del núcleo familiar. Por las fechas de las sentencias podemos observar la evolución hacia una mayor flexibilidad en la aplicación de la ley, acompañada de una mejor comprensión de la realidad del restituido y los predios a restituir, pues se han ido ampliando los casos en los que se adopta esta medida, junto

3. El resto de las 55 sentencias deniegan la solicitud de restitución y en un caso el juzgado se inhibió.



con la idea de que el retorno debe ser voluntario y que no debe de afectarse en demasía a los segundos ocupantes que no están relacionados con el despojo o abandono del bien.

Es posible que algunos de los casos investigados que se exponen más adelante, con serias dificultades en su ejecución respecto a la reparación efectiva de la víctima, sean consecuencia de la puesta en marcha de una política novedosa que se adapta sobre la marcha a la realidad. Como fueron los primeros casos fallados en el país, han sufrido en cierto modo una aplicación literal de la ley. Pero el hecho de que en la etapa de post-fallo judicial (art. 102) se haga un seguimiento o supervisión de los fallos, permite que algunos casos se puedan modificar o modular ciertas medidas que no han sido efectivas, como veremos. Así, frente a los dos casos en que se compensó por equivalente en Sabana de Torres (primer municipio intervenido), en seis de los once reconocimientos de restitución en un municipio aledaño, Rionegro, se ordena la compensación por equivalente, generalmente a petición de la víctima que no desea retornar por temor<sup>4</sup>, sumado a la edad e incapacidad de explotar el predio en la mayoría de los casos. En este sentido se observa una mayor flexibilidad por el órgano judicial desde el año 2015, pues se manifiesta en algunas sentencias que, si bien la ley prevé restituir materialmente el predio despojado o abandonado, se reconoce el derecho al retorno de forma voluntaria y no obligatoria, aspecto reconocido igualmente en el apartado sobre los derechos de las víctimas, concretamente en el artículo 28.8. Así mismo en alguna sentencia también se vincula este hecho a la situación actual del predio, con segundos ocupantes exentos de culpa con derecho a no verse afectados en demasía por el proceso de restitución<sup>5</sup>. El retorno voluntario, el reconocimiento de los segundos ocupantes y el derecho a la restitución de las propiedades aún sin ser propietarios están previstos en los llamados «Principios Pinheiro», aprobados por la ONU en 2005.

En Sabana de Torres, algunos restituidos entrevistados han manifestado que no se les consultó si preferían ser restituidos materialmente o ser compensados por equivalente; en otros casos han dicho que sí, pero que independientemente de manifestar su voluntad de no retorno finalmente hubo restitución material. De hecho, solamente hay un caso de compensación por equivalente inicial en las primeras sentencias del departamento: en el año 2014 se procedió a compensar por equivalente porque la empresa de la construcción de la autopista a la costa caribe tenía en trámite un proceso de expropiación. En cambio, las personas que al inicio solicitaron una compensación por equivalente, fueron restituidas materialmente por considerar que no se daban las condiciones necesarias para no aplicar la primera medida de restitución<sup>6</sup>. En otro caso de Sabana la compensación por equivalente se decretó con posterioridad, en la etapa de post-fallo<sup>7</sup>. En este caso el predio está en área de zonificación ambiental con limitaciones para su explotación económica

---

4. En algunos casos por haber vivido hechos traumáticos en el predio, como en el caso de la restitución del bien «Santa Mónica», 2015. En otros, por considerar que en la zona donde está el predio persiste la violencia, como expresó el solicitante en el caso de «Campo Hermoso» y «Filipo», 2015. En varios por un temor generalizado, como el solicitante del predio «Estocolmo», 2015.

5. Respecto a la figura de los opositores segundos ocupantes, la jurisprudencia de restitución ha evolucionado hacia un reconocimiento judicial de sus derechos ya que la ley no lo contempló expresamente.

6. Predio «La Argentina», 2013.

7. Predio «La Isla», 2014 mediante auto de modulación n. 311 de 18 de junio de 2015.

y los gastos para habilitar los accesos viales son inasumibles por la municipalidad. Al solicitante le dan un catálogo de predios a elegir y el bien se transfiere a la alcaldía para su preservación natural.

Este cambio de criterio, que implica una menor rigurosidad en aplicar como primera medida la restitución material puede verse también en otras sentencias proferidas en años más recientes. En varias ocasiones se alega la imposibilidad para retornar debido a las características ambientales de los predios, lo cual conduce a una aplicación del derecho ambiental y una reordenación del territorio, dirigida a que el uso se adecue a la vocación para preservar las áreas forestales. Tal es el caso de un pleito del municipio Carmen de Chucuri, por cuestiones ambientales y de edad; otro en Puerto Wilches se compensa por no querer retornar. En Betulia el 100% de los casos se compensan por equivalente por cuestiones ambientales, pero también por ser zonas aisladas, sin accesos viales y servicios públicos y las personas ser mayores de edad. Devolverlos a sus predios implicaría vulnerar sus derechos, ya que no podrían explotar los predios y además no tendrían cubiertas sus necesidades básicas. También se compensa por equivalente el 100% de demandas en San Vicente Chucurí; en un caso en especie o monetariamente porque la víctima no quiere retornar por hechos traumáticos vividos en el predio<sup>8</sup>, y en los demás por cuestiones de salud y edad. En los casos de protección ambiental del bien, este se remite a la entidad ambiental del departamento o al ayuntamiento competente para que gestione su preservación. Igual se ha procedido a la compensación monetaria en lugar de compensar con otro predio en Betulia en la fase de pos fallo, por imposibilidad de cumplir con la compensación por equivalente al no tener el Fondo de Tierras un predio disponible en el lugar actual de residencia del restituido<sup>9</sup>.

### 3.3. El enfoque diferencial

El enfoque diferencial se aplica en la política de reparación desde el momento en que se recibe la solicitud por la URT, pues los funcionarios tienen en cuenta el perfil del solicitante y dan prioridad a su petición. En las sentencias se aplica en unos 17 casos, generalmente porque son adultos mayores (a partir de 55 años), mujeres, o mujeres cabeza de familia; en menor medida porque hay niños, discapacidad o enfermedad del solicitante o son campesinos analfabetos o desplazados<sup>10</sup>.

Se aplica tanto para adoptar órdenes de ayuda y asistencia humanitaria, por la que se entrega una cantidad de unos 150.000 pesos al mes para subsistencia -según información suministrada por el Ayuntamiento de Sabana de Torres-, como otras órdenes encaminadas a escolarizar, formar en oficios o capacitar para buscar empleo. Pero también se reconoce en ocasiones para decantarse por la medida subsidiaria y no proceder a la restitución ma-

8. Predio «El Limoncito», 2015.

9. Audiencia de seguimiento post-fallo de 26 de mayo de 2016, de la sentencia de mayo de 2015 del predio «Balcones» y «Porvenir», soporte DVD aportado por el Juzgado de Tierras de Bucaramanga.

10. En este caso también se puede tener cuenta para el segundo ocupante si también es desplazado o víctima, estimando que permanezca en el bien y compensar por equivalente al solicitante.

terial y jurídica del bien, estimando la compensación por equivalente del predio por edad y enfermedad de los solicitantes, ya incapaces de producir y explotar un bien.

Así y todo hay al menos dos casos en los que se ha observado con la visita al predio y/o la entrevista, que la restitución del bien no fue la opción más pertinente, dado el estado de salud y la edad de algunos restituidos de Sabana de Torres, y su imposibilidad de impulsar los proyectos o valerse por sí mismos en un entorno aislado o de forma solitaria. Son las restituciones de algunas de las primeras sentencias en el departamento, que posiblemente no tuvieron en cuenta de una forma tan clara como en la actualidad relacionar el perfil psicosocial del solicitante, en relación al estado y condiciones del predio a día de hoy. Independientemente de que el solicitante quisiera retornar o no al predio, hay que tener en cuenta la distancia de la finca a la cabecera municipal, el estado de las carreteras, el transporte disponible en la zona, las facilidades o no de mercadeo del producto, o el esfuerzo requerido para impulsar el proyecto productivo designado, pues son factores clave para una reparación integral, ya que puede resultar imposible el mantenimiento del solicitante en la finca. Algunos no tienen el apoyo de otros miembros de la familia y solos deben impulsar proyectos en un estado de salud precario, tanto físico como mental.

### 3.4. Medidas de estabilidad socioeconómica dirigidas a dignificar a las víctimas y su entorno

#### *Proyectos productivos*

Una primera medida para apoyar el retorno y la permanencia de los restituidos en los predios es la prestación de asesoramiento, asistencia técnica y financiera para implementar proyectos productivos en el predio recuperado, con la idea de que estos sean sostenibles. La intención es que además de generar posibilidades reales de empleo e ingresos y alcanzar una vida digna, se contribuya al desarrollo de la economía local y regional (URT, 2016:19)<sup>11</sup>. Así, con el fin de restituir plenamente las necesidades y derechos básicos de la víctima como el derecho al trabajo y a la alimentación, las sentencias ordenan a las instituciones poner en marcha las gestiones necesarias para que el predio se explote económicamente y la familia pueda rehacer su vida en su propiedad.

Hay un total de 21 sentencias que ordenan esta medida y la responsabilidad de su ejecución puede recaer sobre diferentes administraciones: en unos casos se ordena al ayuntamiento competente elaborar y dotar de un proyecto productivo al bien, en otros se remite de forma general a la Unidad de Víctimas para que lo evalúe o directamente lo elabore y ponga en marcha el plan con los restituidos. En algunas ocasiones los jueces de tierras ordenaron elaborar planes de desarrollo económico de la zona en el plazo de un año, e incluso planes de desarrollo económico municipales, en el caso de que no existieran<sup>12</sup>. Respecto al tipo de orden, hay algún supuesto en el que se ordena dotar de un crédito

11. En el año 2015, había una estimación de inversión en dichos proyectos de 935.473.620 pesos.

12. En dos sentencias de Rionegro se ordena la elaboración de un programa social de recuperación económica del municipio o incorporar a los restituidos a los programas existentes; el resto de órdenes dictadas en tal sentido son del municipio de Sabana de Torres.

agrario al predio y en cambios hay otros en los que se ordena solamente llevar a cabo el mejoramiento y la adecuación de las tierras. Así mismo en algunas sentencias se ordena a la alcaldía competente que el plan integre la diversificación y producción local de alimentos. También se ordena en ocasiones el suministro de servicios públicos como la luz y el agua, en lugares en los que todavía no hay abastecimiento<sup>13</sup>.

El devenir de estos proyectos productivos, que se deciden en consenso con el restituido, ha sido variado por el momento. El monto aproximado que se desembolsa puede llegar hasta los 55 salarios mínimos y se distribuye entre la cantidad que se entrega a la familia beneficiaria para su ejecución, que es de hasta 40 salarios mínimos (unos 25.000.000 de pesos), así como la contratación de la formulación del proyecto, la asistencia técnica, y el seguimiento y evaluación (Minagricultura, 2015: 43-44). En los proyectos productivos ejecutados en 13 predios restituidos en Sabana de Torres, algunos han prosperado mientras que otros han sufrido una serie de inconvenientes y dificultades. Es relevante el hecho de que el predio tenga un proyecto productivo en marcha, pues permite que simplemente se continúe con su explotación, a diferencia de los casos en los que la parcela estuvo abandonado.

Respecto a las órdenes generales de elaboración de planes a nivel municipal, funcionarios de la alcaldía de Sabana de Torres explican que el ayuntamiento no tiene el presupuesto necesario para elaborar planes de este calado, así que se limitan a cumplir con abastecer de semillas o vacas, o lo que se decida como proyecto productivo y gestionan el contacto con la entidad competente en materia de asistencia, que suele ser la institución pública SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), para que estos sean implementados. En cuanto al tipo de proyectos, en los predios que fueron abandonados o no se producía nada en el momento de la restitución se han impulsado proyectos de ganado y lechería, de gallinas o de cacao. Respecto a los predios que tenían palma africana cultivada, se ha mantenido su explotación. Para poner algunos ejemplos de proyectos con dificultades en la ejecución, en una de las visitas realizadas a predios restituidos se comprobó que éste se hallaba abandonado y que no se había ejecutado el proyecto productivo. Analizando este caso con funcionarios de la alcaldía, se deduce que los motivos del fracaso son los siguientes:

- La edad avanzada de la solicitante principal y la lejanía del predio del casco urbano así como el estado del vial.
- Problemas familiares, al parecer hay disputas entre los hermanos en relación a quién debe de explotarlo y cómo.
- La solicitante está arraigada en Bucaramanga y no tiene capacidad física, recursos económicos ni deseo de dedicarse tiempo completo al predio.
- Errores técnicos en cuanto a la caracterización de la reclamante (especialmente su edad y estado socioeconómico) y el tipo de cultivo. El cacao, que era el proyecto producti-

---

13. Gran parte de la zona rural carece de ambos servicios públicos. Durante décadas las movilizaciones sociales y campesinas en Barrancabermeja y otros lugares del magdalena medio santandereano han surgido precisamente para reclamar la satisfacción de estas necesidades básicas.

vo a explotar se demora unos tres años en producir, y si una persona tiene necesidades económicas insatisfechas no puede esperar tres años para que un proyecto genere beneficios.

Tal como señala un funcionario de Sabana de Torres, en la primera fase de caracterización del predio la corporación municipal no es convocada para acompañar en el proceso de la primera toma de contacto con el bien objeto a restituir, siendo ésta la que tiene mayor conocimiento del territorio. La URT solicita a dicho ente informes relativos al estado de pagos de impuestos sobre el terreno, pero sería conveniente solicitar un informe o acompañamiento relacionado con las características de abandono y acceso del mismo, para facilitar a los jueces una acertada resolución judicial, en cuanto a si restituir el bien o más bien compensar. Por otro lado, otro factor a tener en cuenta es que la gente se va a las ciudades por la falta de oportunidades en el campo; históricamente el abandono por parte del Estado es tal, que nos estamos refiriendo a un entorno rural mayoritariamente empobrecido, y excluido de los servicios públicos y las prestaciones más básicas. Estas medidas son individuales, y se mantiene la negación de los derechos más básicos para la mayor parte de las personas del campo. El problema del abandono del campo no se debe únicamente al conflicto armado, y por ello es una cuestión que debe ser abordada desde diversas políticas públicas que complementen la de restitución, en el marco de la necesaria coherencia externa e interna de la política de reparación.

Otro ejemplo es el de un proyecto productivo de 200 gallinas ponedoras, que en un principio podría ser de fácil ejecución para una persona de avanzada edad, con resultados económicos más rápidos que otros proyectos. En este caso se han presentado una serie de dificultades por un mal asesoramiento técnico:

- El galpón en sí fue bien construido, pero la malla del galpón no cubrió el techo; fue fácil que depredadores entraran y se comieran a casi todas las gallinas.
- La URT entregó bebedoras que funcionan con bomba eléctrica para las gallinas pero el predio no cuenta con electricidad.
- El restituido fue mal asesorado pues no sabía balancear el alimento de las gallinas o sea, no les dio comida suficiente y algunas murieron.

Se visitaron otros predios en los que había cultivo de palma que se sigue explotando, al que se han añadido otros proyectos de ganado o cultivo de arroz y resultan ser exitosos; también hay otros casos en los que los proyectos productivos se ejecutan sin dificultades.

### *Vivienda*

Una segunda medida de reparación de la víctima se lleva a cabo a través de la dotación de una vivienda digna, ordenada en 22 de las sentencias analizadas. La orden puede establecer que se priorice el subsidio de la vivienda por el Banco Agrario, especificándose en algunos fallos la modalidad de la intervención: de construcción o de mejoramiento. En el caso de las compensaciones por equivalente, igualmente se ordena que el predio que



se entregue en el municipio de residencia actual de la víctima o donde lo haya solicitado tenga una vivienda que cumpla con las condiciones de dignidad requeridas.

De las visitas realizadas, se observa que los restituidos no hacen uso de la vivienda nueva sino que habitan la casa antigua y utilizan la nueva para guardar herramientas u otros objetos. Igualmente algunos entrevistados también reconocen no utilizar la nueva vivienda. En un caso en que no había vivienda, el señor de 72 años explica que no se puede vivir en la entregada porque se construyó donde hay un nacimiento de agua, cuestión que se alertó al ingeniero que fue a proyectarla pero que no le hicieron caso. No la puede utilizar porque se inunda a menudo. Al parecer el predio está en una pendiente y la construyeron abajo, y todas las paredes se humedecen. Además, carece de pozo séptico y tampoco hicieron la instalación de luz y gas. El restituido se lamenta: *queda oscuro y me digo qué hago aquí en lo oscuro. Me levanto a las 6, a veces cocino y a veces no. Cuando llueve no puedo cocinar por el agua en la casa. No tengo gas y cocino con leña y cuando llueve la leña no prende... Es que donde vivía tenía todas las instalaciones de gas y de luz, porque esa casa la hice yo. Puse todas las instalaciones. Esta casa que está allí en la entrada*» [de la finca, pero ha quedado fuera del predio restituido]. Así, este señor apenas suele ir a la finca, en bicicleta tarda 35 minutos pero en un centro para mayores cuyos gastos sufraga el Ayuntamiento.

En otro caso, al parecer la vivienda está inacabada pues no pusieron cristales en las ventanas y tampoco hay instalación de fontanería para que la casa tenga agua. Hay luz porque la restituida se encargó personalmente de instalarla. En otra finca visitada donde están a punto de construir la vivienda el restituido solicitó que reformaran la que hay, pero le dijeron que debía hacerse una nueva. Otro entrevistado manifiesta que la casa no se construyó en la orientación adecuada, dentro hace mucho calor y al no haber espacios abiertos se sienten encerrados y no están cómodos. Las viviendas antiguas son casas más amplias, principalmente porque están hechas con un espacio abierto en medio en el que está la cocina; ello permite que pase el aire. En cambio, las nuevas viviendas tienen una estructura diferente, casas sin porches y espacios pequeños. Así, por cuestiones culturales y de adaptación al medio los entrevistados manifiestan preferir una reforma o reparación de la vivienda antigua; ahora varios restituidos tienen dos construcciones a escasos metros de distancia, pero una de ellas por el momento es disfuncional.

#### *Accesos viales y otras medidas de tipo social*

Una tercera medida es la adecuación de los accesos viales, que se ordena en seis sentencias, más un auto de adición en la etapa post-fallo<sup>14</sup>. En más de una ocasión funcionarios de la alcaldía de Sabana se han pronunciado sobre la imposibilidad de llevar la orden a cabo, dado el elevado costo de la obra y lo agreste de los lugares a los que hay que llevar la carretera. En algunas tierras, dado el estado de abandono el bosque ha llegado a cubrir grandes extensiones del predio y sus alrededores, dificultando la ejecución de proyectos productivos y el arreglo de vías. El abandono estatal del campo en cuanto a infraestructuras se ha comprobado en las visitas a predios restituidos: en algunas zonas el barro inunda los caminos en algunas épocas del año, haciéndolos intransitables ya que no están

14. 4 sentencias de Sabana, una de Puerto Wilches y otra de Rionegro tras inspección ocular de la juez.

asfaltados. En ocasiones hay que pasar por estrechos caminos con abismos a ambos lados, múltiples baches y arbustos por en medio, lo cual provoca que haya que caminar hasta más de una hora, por la imposibilidad de que un vehículo pueda acceder. Algunos predios están ubicados en zonas muy alejadas de la carretera principal y son de difícil acceso y ubicación<sup>15</sup>; en algún caso estas dificultades han sido detectadas en la etapa post-fallo, procediendo a cambiar la resolución y compensar por equivalente<sup>16</sup>.

Finalmente, hay otro tipo de órdenes con contenido social que suelen referirse a la prestación de atención psicosocial del núcleo familiar, ayuda humanitaria, prestación de salud, formación escolar de los niños, formación y capacitación de adultos y orientación para búsqueda de empleo, o la inclusión en el Registro de Víctimas y sus programas. Estas órdenes se dictan en la mayor parte de las sentencias que declaran compensación por equivalente en lugar de restitución del bien, pero también figuran en algunas sentencias con estimación del derecho a la restitución del predio solicitado.

Por tanto vemos como los jueces de tierras ordenan un elenco de medidas socioeconómicas por las que la administración, trata de garantizar a las víctimas la satisfacción de los derechos básicos a la salud, la educación, el trabajo o la vivienda, como derechos interdependientes e indivisibles de la satisfacción del derecho a la propiedad. La aplicación de lo establecido en la ley respecto a las medidas de reparación integral que buscan dignificar a la víctima por los jueces de tierras, es acertada; pero hay dificultades a la hora de su implementación. Algunas medidas ordenadas no llegan a ser totalmente efectivas por la falta de capacitación adecuada en la ejecución de los proyectos productivos, errores en la ubicación de la construcción de la nueva vivienda, desaciertos en el diseño del nuevo hogar respecto a las necesidades y gustos de los campesinos, o construcciones con defectos o inacabadas que impiden su uso como vivienda.

También es necesario mejorar el estudio que se realiza al inicio del proceso de restitución, cuando se acude al predio para caracterizarlo con el fin de evitar entregar predios que no podrán ser explotados. Así, además de realizar un estudio topográfico se debería dar a conocer al juez de tierras con mayor precisión el estado de abandono y desintegración de las vías y del terreno a restituir, que en muchos casos llevan más de 20 años abandonados. Ello se suma a la posible falta de precisión en la caracterización de la familia a restituir, que como vimos en el perfil del restituido en muchos casos es de la tercera edad, aspecto igualmente constatado en otro estudio sobre la región de los Montes de María (Observatorio de restitución y regulación de los derechos de propiedad agraria, 2015:37). Estas personas carecen de la fuerza necesaria para emprender una nueva vida en el campo con dificultades de acceso a vías o en la ejecución de un proyecto económico.

Además se ha comprobado en algunos casos la incapacidad de algunos restituidos para poner a producir su tierra, tras unos veinte años viviendo en la ciudad, con enfermedades diversas y una edad que dificulta aún más el duro trabajo del campesino, de sol a sol. La

---

15. Incluso el ejército ha tenido dificultades en la tarea de ubicar algunos predios solicitados, como en un caso en que, según funcionarios que fueron a realizar dicha labor, anduvieron perdidos unas 9 horas.

16. Predio «La Isla», Sabana de Torres, auto de modulación de junio de 2015 tras manifestación de la Alcaldía sobre la dificultad de la obra y el elevado costo de la misma.

realidad económica de las víctimas ha sido diferente a lo largo de dos décadas y no es fácil volver a empezar en el campo sin los hijos que colaboren, pues la mayoría no quiere volver por las duras condiciones de vida en el campo, si bien otros prefieren dedicarse a lo único que saben hacer, en lugar de pasar dificultades en las ciudades. La pobreza persiste en el campo, sin infraestructuras básicas o servicios públicos, y la vida del campesino sigue siendo una existencia llena de trabajo duro y privaciones<sup>17</sup>. De las personas que todavía pueden valerse por sí mismas en el campo y han puesto en marcha los proyectos productivos hace unos tres años, la valoración del retorno y restitución es positivo, también en el caso de la persona restituida que lo tiene arrendado. Tres restituidos entrevistados con los proyectos productivos en marcha, manifiestan que se sienten agradecidos con el Estado por haber vuelto al campo y poder valerse por sí mismos, mantenerse solos a diferencia de los años pasados. La vida en la ciudad –explican– estuvo llena de penurias, en un entorno desconocido para ellos. Igualmente expresan su alegría y alivio por constatar que en la zona no hay actores armados y es pacífica actualmente.

Otra persona restituida que no era campesina sino trabajadora de una empresa petrolera con buena remuneración, actualmente lo tiene arrendado y explica cómo los años anteriores fueron muy difíciles para mantener la familia, si bien a día de hoy ha podido recuperar el ritmo de vida que tenía antes de perder el bien. También esta persona volvió con mucho temor por lo que pudiera pasarle, más aun sabiendo la negativa percepción de la gente del pueblo sobre la restitución de tierras, pero a día de hoy se siente menos temerosa. Los restituidos también valoran positivamente que el proceso haya sido totalmente gratuito y la atención y acompañamientos de los abogados y funcionarios de la URT.

### 3.5. Orden de remisión a la Fiscalía de aquellos hechos punibles observados en la sentencia

La remisión a la fiscalía de hechos violatorios de los derechos humanos o el DIH, establecido en el artículo 91 t), se cumplió en 11 ocasiones, si bien se considera que en seis casos más debería de haberse remitido también, por haber hechos punibles y no constar en la sentencia que haya alguna investigación en curso. En algunos casos se ordena investigar el desplazamiento forzado causado a las víctimas, y en otros investigar el despojo jurídico de los compradores o las amenazas o intimidaciones sufridas en el momento de la venta. Hay un caso que ordena investigar al opositor por posibles hechos violatorios de derechos humanos.

---

17. Uno de los entrevistados nos cuenta su rutina diaria de explotación del predio con ganado obtenido por la restitución de tierras y cultivo de arroz a crédito, porque el de las vacas no le bastaba. Se levanta a las 3,00 de la madrugada, se dedica todo el día a la explotación del predio, cuidado de las vacas, ordeñar y vender la leche, además del cultivo del arroz y otros cultivos básicos para autoconsumo. Los 60 litros de leche que produce le dan un beneficio de 50 mil pesos al día (unos 15 euros) que le sirven para cubrir los gastos y vive al día. Cuando estuvo desplazado vivía peor, porque ahora al menos puede alimentarse de lo que él mismo produce: plátano, leche, arroz. Dice que hace 20 años vivía igual que ahora, con lo justo para pagar gastos y vivir al día. En cuanto al servicio de salud, ha preferido mantener el servicio en Bucaramanga a unas 4 horas, aunque tenga que pagar a algún jornalero cuando va al médico para que se ocupe de las vacas, porque la infraestructura sanitaria de Sabana de Torres es mínima.

En varios casos los victimarios paramilitares confesaron algunos de los crímenes de lesa humanidad cometidos en este departamento en los procesos de «Justicia y Paz» de desmovilización de paramilitares, y se hace referencia concreta a los mismos, lo cual es una fuente importante para investigaciones futuras que quieran profundizar o hacer un seguimiento sobre lo que están confesando los victimarios, con el objeto de conocer otros datos e información de la historia de las violaciones a los derechos humanos cometidas por los paramilitares en el departamento. En relación a la violencia contra las mujeres, además de constatarse en las sentencias el acopio de estas por paramilitares para llevarlas a prostíbulos, hay un caso en el que se da a conocer la agresión sexual sufrida por una víctima.

También se cumple con la remisión de los hechos relatados a la Comisión de Memoria Histórica, en aras de preservar la memoria colectiva de lo sucedido. Así, podemos decir que en general las sentencias de los jueces de tierras están aportando al proceso de construcción de memoria histórica de las violaciones a los derechos humanos y el DIH acaecidas en el país desde los años noventa.

### 3.6. Formalización del vínculo jurídico. Poseedores, ocupantes de baldíos y propietarios

La ley de Víctimas y Restitución de Tierras establece unas excepciones a la legislación ordinaria para adquirir el dominio por parte de los poseedores. La legislación colombiana prevé la prescripción adquisitiva ordinaria (5 años para inmuebles), extraordinaria (10 años para muebles e inmuebles), y la agraria, con la misma temporalidad. También prevé la figura de la falsa tradición, por la que se puede adquirir un bien transmitido por un tradente que no es el dueño, al inscribirse en el folio de la matrícula inmobiliaria, bajo una serie de circunstancias. Pero la Ley de Víctimas prevé expresamente el restablecimiento de la posesión del bien, y en su caso la declaración de pertenencia a favor del solicitante, sin ir a la vía judicial ordinaria si se cumple el plazo legal de posesión establecido. Así, dada la condición especial de la ley en el marco de la justicia transicional, la situación de vulnerabilidad de las víctimas y el contexto del conflicto armado, se prevén unas excepciones a esta figura, así como un trato diferente de la interrupción de la posesión y de la carga de la prueba:

En cuanto a la carga de la prueba, se prevé que de forma sumaria o breve se pruebe la posesión y el posterior despojo o abandono, pues hay presunciones que la invierten al que se oponga. Además, la perturbación de la posesión causada por el abandono o despojo fruto del conflicto armado entre el 1 de enero de 1991 y el 1 de enero de 2021, no interrumpe la prescripción, al igual que el supuesto de que otra persona pasara a posesionarse de dicho bien, pues se entendería que este hecho no ha sucedido. Por tanto, se sustrae el requisito de que la posesión sea ininterrumpida para alegar la posesión por prescripción.

La restitución y formalización del vínculo jurídico del solicitante con el predio se lleva a cabo en contadas ocasiones en el departamento de Santander, pues la mayoría eran propietarios del bien que abandonaron o del que fueron despojados, ya sea por haberlo

adquirido por compraventa, como por resolución administrativa si era un baldío. Ello puede reflejar que no hay un elevado grado de informalidad sobre la propiedad, respecto a la experiencia de otras zonas del país. Por ejemplo, según el estudio del CINEP ya citado, en el departamento del Meta los predios restituidos eran baldíos y los solicitantes no eran propietarios, y por tanto la sentencia de restitución es la que adjudica formalmente el bien. En cambio, en Santander por el momento la mayoría de los solicitantes son propietarios y no poseedores. En todo caso, se restituye la entrega material y en caso de despojo jurídico en que aparecen otros titulares como propietarios del predio, también se restituye jurídicamente el bien, revocando o anulando las transmisiones posteriores. Pero también se podría inferir que es posible que haya informalidad sobre la propiedad, pero que los poseedores que solicitan la restitución no llegan a la vía judicial porque no son capaces de probar en fase administrativa su vínculo jurídico con el bien reclamado para que éste sea inscrito en el Registro, requisito sine qua non para interponer la acción del derecho a la restitución.

Así, solamente hay dos casos de restitución y formalización de la posesión de predios, en Rionegro y en Sabana de Torres. En ambos pleitos se declara la prescripción extraordinaria del dominio. En el primer caso, no se había formalizado un acuerdo privado de transmisión de la propiedad por impago del precio acordado por parte del comprador y por ello no había título. En el otro caso, por desconocimiento de las leyes por las partes se transmitieron unas mejoras sobre un baldío de la nación, cuando el vendedor desde hacía varios años era el propietario del mismo por resolución administrativa. Ambos títulos se consideran válidos para acreditar la posesión, junto con los demás elementos probatorios, si bien es una posesión irregular. Al respecto, en uno se presume la buena fe por las excepciones hechas en la ley transicional y en el caso de Rionegro se estima probada la buena fe a través de varias declaraciones. Igualmente, en ambas se establece que la posesión fue pacífica e ininterrumpida durante el tiempo anterior del despojo o abandono, para después invocar los apartados 3 y 4 del artículo 74 de la ley que establecen la no interrupción de la prescripción por perturbación o abandono, o despojo del inmueble en el contexto del conflicto armado. Por último, a la hora de cuantificar el tiempo prescrito el juez de tierras de Barrancabermeja aplica tanto la normativa del Código Civil como la Ley 791 de 2002, que reduce el plazo de prescripción a 10 años en lugar de 20 años, estableciendo que al aplicar una u otra norma, en ambos casos se cumple con el tiempo establecido. En cambio, la juez de tierras de Bucaramanga aplica el plazo de prescripción de 20 años establecido por el Código Civil, al datar la posesión a cuantificar desde 1983 hasta 2003 y considerar que no se puede aplicar la ley de 2002 que reduce el plazo, al iniciarse la posesión con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley.

Respecto a bienes baldíos, en dos casos se procede a formalizar el vínculo jurídico. Por el contrario, en San Vicente Chucuri se niega la restitución de uno de los tres bienes inmuebles que se reclaman y explotaron en su día, aplicando la legislación agraria. Así, se niega dicha petición de restitución por considerar que es un terreno baldío y ya son propietarios de otros bienes, para evitar la concentración de la propiedad prohibida por la normativa aplicable. Ello nos muestra como los jueces deben aplicar normativa civil,



agraria, ambiental (e incluso étnica en otros lugares del país), con el fin de ordenar y regular la apropiación de la tierra, que no es vista como un asunto propiamente civil y de regulación del derecho de propiedad, sino de ordenación del territorio y de un derecho efectivo a la tierra.

En relación al reconocimiento y formalización del vínculo jurídico sobre el predio, hay algunos en los que únicamente se protegió el vínculo jurídico de los solicitantes, hoy herederos, por ser parte de una sucesión y no poder formalizarse en la sentencia al requerirse el procedimiento sucesorio previo<sup>18</sup>. En ocasiones, la falta de tramitación de la herencia se debe a que es población desplazada que no lo ha tramitado por no tener recursos ni conocimiento de ello. En otros casos sí se procede a liquidar la sucesión intestada y adjudicar directamente el bien, como en el caso del predio «El Silencio» en Sabana de Torres. También corresponde a los jueces de tierras tramitar la liquidación de sociedades de gananciales, en caso de haber pareja copropietaria del predio, como en el caso de «El Zapatón» en Sabana de Torres.

En cuanto a si se ha mantenido la propiedad o tras los dos años de rigor para poder vender el bien restituido este ha pasado a otras manos, todavía es pronto para obtener esta información y sacar conclusiones, puesto que en muchos casos no ha transcurrido dicho plazo. Se intentó obtener la información a través de los certificados de libertad y tradición de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Sabana de Torres, que es el único municipio en el que ha transcurrido el plazo en algunos predios restituidos, pero debido al costo de cada certificado, así como al hecho de que al parecer en estos momentos la URT no está aplicando los dos años previstos por la normativa desde la entrega del predio para poder vender, se ha desistido de hacer un seguimiento en tal sentido. Algunos restituidos manifestaron haber solicitado a la URT vender tras los dos años estipulados por la ley y éstos no permitirlo por considerar que el plazo no se cuenta desde la entrega material del predio, sino desde que se hacen efectivos los cultivos de los proyectos productivos asignados al predio. Por tanto, es una tarea que queda pendiente para futuras investigaciones, ya que ello permitiría sostener la tesis de si se cumple o no con la finalidad de generar transformaciones estructurales en la propiedad, ya que el hecho de que los campesinos no vendan, quiere decir que el solicitante puede mantenerse de forma sostenida y por su cuenta el predio explotado, y así se evita la concentración de la propiedad en pocas manos, a través del mercado de tierras. En tal sentido, cabe recordar que las negociaciones del punto 1 de desarrollo rural de los Acuerdos de Paz de La Habana del año 2015, prevén un plazo de 7 años de prohibición de venta para evitar el acaparamiento de tierras por empresarios y grandes hacendados.

En relación a otros derechos reales como servidumbres de paso, la sentencia de «La Ceiba» en Rionegro ordena a la URT tramitar una servidumbre de paso sin indemnización ni gastos notariales para los reclamantes. En Sabana también se estipula la posibilidad de crear un gravamen nuevo en caso de dificultades de paso por los predios cultivados de palma que rodean al predio «El Silencio». En el trabajo de campo se ha detectado la

---

18. Predios «La Batalla», «La Planada», «El Zapatón» o «Villa Rosa» del municipio de Sabana de Torres, o «Argelia» y «Campo Hermoso» en el municipio de Rionegro.

falta de la regulación en dos casos, con las consecuentes tensiones entre vecinos. En «La Argentina», que es predio sirviente de otro, el vecino es el opositor del proceso, pues fue propietario de este predio. Al parecer hay dificultades porque no hay buen acceso por otros lados para el predio dominante. Cada día debe pasar por el predio restituido, y la restituida teme que este le deteriore el cultivo con el tractor. Distinto es el caso de «El Zapatón», primer predio restituido en Santander (Vanguardia Liberal, 2013) pues es el restituido quien debe acceder a su predio por otro, y el vecino se niega a permitir el acceso de transporte y personas, provocando la imposibilidad de explotar el predio o de construir la vivienda. Si bien al inicio el restituido logró poner en marcha el proyecto de cultivo de caucho y plátano, la imposibilidad de trabajar en el mismo al no poder sacar la cosecha ha provocado que abandonara el predio de nuevo. La administración ha intentado hacer otro camino pero dado lo agreste del terreno y el riesgo de que haya minas en algún lugar no se puede. En la actualidad este señor ya mayor vive de la caridad de los vecinos junto con su madre de 83 años.

Las sentencias también dictan otro tipo órdenes, como los ajustes de datos de extensiones de predios en los registros pertinentes; también ordenan inscribir o cancelar inscripciones relacionadas con el predio a la Oficina de Instrumentos Públicos, así como aliviar los pasivos de los recargos por impago de los servicios públicos o del impuesto predial y otros, acumulados durante el abandono o despojo del predio.

#### 4. Conclusiones

Primero, respecto a la medida prioritaria de entrega material del bien, hay una evolución en la jurisprudencia de restitución de tierras en Santander encaminada a un mayor reconocimiento de la premisa del retorno voluntario, así como de tener en cuenta las condiciones reales del restituido y del bien a restituir. Así, se constata una tendencia a ordenar la compensación por equivalente en lugar de la entrega material, que si bien no es la disposición prioritaria, responde en mayor medida a las necesidades del restituido y su contexto: han pasado muchos años desde que se produjo el abandono o despojo de los bienes, las personas se han hecho mayores y hay arraigo en otros lugares. Además, los predios y su accesibilidad son difíciles en más de un supuesto y hay cuestiones de tipo ambiental que inciden en esta decisión. Igualmente, los derechos de los segundos ocupantes también deben ser tenidos en cuenta, por lo que la compensación por equivalente se constituye en una medida que puede ser más efectiva a la hora de garantizar los derechos de todos los intervinientes en el proceso de restitución, así como el mantenimiento de la paz y la reconciliación.

En segundo lugar, los jueces y magistrados de tierras aplican el enfoque de la reparación transformadora con la adopción de órdenes encaminadas a garantizar el derecho a la vivienda, al trabajo y al sustento económico, a la salud y la educación, o el mejoramiento de los accesos viales a los predios. Las sentencias también reflejan que se dictan las órdenes necesarias en cuestiones de atención psicosocial o para que se inserten en el sistema de

salud o de reparación de víctimas, si no están inscritas. Pero hay dificultades en la efectividad de lo dispuesto por cuestiones técnicas: por un lado, en la elaboración inicial del diagnóstico o estudio de la persona solicitante y el predio a restituir debería concretarse si la persona es o no capaz de explotar el bien que reclama por cuestiones de edad, lejanía del predio u otras cuestiones que impidan un efectivo ejercicio del derecho a la tierra por la víctima. Además debería mejorarse la asistencia técnica brindada en relación a los proyectos productivos, así como revisar la ejecución de la orden de entregar una vivienda digna. En tal sentido, el juez podría dictar de un modo más acorde con las necesidades del restituido. Por otro lado, la etapa post-fallo, en la que el juez de tierras mantiene su competencia hasta que se garantice efectivamente la restitución permite modular o adicionar las sentencias, lo cual conlleva a que se puedan revertir algunos procesos o al menos mejorar la situación de los restituidos con dificultades como las señaladas.

La formalización de la propiedad por los jueces es escasa, ya que la mayoría de los reclamantes son propietarios de la tierra que reclaman. Queda la cuestión por aclarar, para futuras investigaciones, de si realmente no hay informalidad sobre la tierra rural a los niveles de otras zonas del país, o por el contrario los reclamantes que no son propietarios no logran superar en la etapa administrativa el requisito de mostrar el vínculo jurídico con el bien para que prospere la solicitud de restitución.

En cuarto lugar y último lugar, se constata que la pobreza y exclusión en el campo es persistente. En su mayoría eran pobres antes de desplazarse y lo siguen siendo. La adopción de medidas individuales de reparación puede ser limitadora en cuanto a su finalidad, puesto que la falta de servicios públicos es generalizada en el campo santandereano en la zona del Magdalena Medio. Por ello es necesario apelar al enfoque de la coherencia externa de la política de reparación, pues para que esta sea efectiva el Estado debe impulsar políticas sociales y agrarias que mejoren las condiciones de vida en el campo y potenciar un modelo de desarrollo inclusivo que respete los reclamos de colectivos campesinos en torno a la capacidad de decidir sobre las políticas agrarias y alimentarias del país. Así, el desarrollo rural de amplias zonas permitiría superar en cierto modo las causas del conflicto armado relacionadas con desigualdad y exclusión del campesino, así como la conflictividad en torno a la tenencia de la tierra, tal como se prevé en el punto 1 «reforma rural integral» de los Acuerdos de Paz de La Habana de 2015. Respecto a la coherencia interna o el deber de contribuir al derecho a la verdad y la justicia, consideramos positiva la labor de los jueces de tierras, pues los testimonios y hechos investigados y probados son remitidos a la Comisión de Memoria Histórica, y los que no son remitidos en su mayoría a la fiscalía.

## 5. Fuentes y referencias bibliográficas

- Audiencia de seguimiento post-fallo de 26 de mayo de 2016, de la sentencia de mayo de 2015 del predio «Balcones» y «Porvenir», soporte DVD aportado por el Juzgado de Tierras de Bucaramanga.
- Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones ONU AG Res. 60/147 del 21 de marzo de 2006.
- Resolución 21/2005 de ONU de «Restitución de viviendas y patrimonio a los refugiados y desplazados internos».
- Informe final del Relator Especial de la ONU, Sr. Paulo Sérgio Pinheiro, sobre restitución de viviendas y de patrimonio en el contexto del regreso de los refugiados y los desplazados internos (E/CN.4/Sub.2/2005/17), que contiene los principios de la restitución de vivienda y patrimonio a los refugiados y desplazados internos, así como notas explicativas sobre dichos principios (E/CN.4/Sub.2/2005/17/Add.1
- Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. La Habana, febrero 2015.
- Ley de Víctimas y Restitución de Tierras n.1448/2011 publicada en el Diario Oficial n. 48.096 de 10 de junio de 2011 y reglamentada por el Decreto 4800 de 2011 de 20 de diciembre.
- Decreto 4829 de 2011 «Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras» publicado en el Diario Oficial n. 48280 de 20 de diciembre de 2011.
- Ley 731 de 2002 de 14 de enero, «por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales», publicada en el Diario Oficial n. 44678 de 16 de enero de 2002
- Sentencias de restitución de tierras de Santander. <https://www.restituciondetierras.gov.co/sentencias-por-departamento>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos sentencia «Caso González y otras («campo algodonero») vs. México, de fecha 19 de noviembre de 2009
- Bibliografía
- Alonso, Manuel Alberto (1997) *Conflicto armado y configuración regional. El caso del Magdalena Medio*, Medellín, Universidad de Antioquia.
- Archila, Mauricio (2003) *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá, ICANH-CINEP.
- (2006) *Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001*. Bogotá, CINEP.
- Ballard, Megan J. (2010) «Post-conflict property restitution: Flawed legal and theoretical foundations» 28 Berkeley J. Int'l Law. 462. <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol28/iss2/4>
- Barreto Miguel (Ed.) (2016) *Experiencias internacionales de paz: lecciones aprendidas para Colombia*. Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano.

- Centro Nacional de Memoria Histórica (2016) *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá, CNMH.
- Cinep (2016) *Restitución de tierras. Análisis y estudios de caso*. Bogotá, Cinep.
- (2016) «Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política» [en línea], disponible en: [https://www.nocheyniebla.org/consulta\\_web.php](https://www.nocheyniebla.org/consulta_web.php), consultado el 01/10/2017
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (2001) *¿Terrorismo o rebelión? Propuestas de regulación del conflicto armado* Bogotá. <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/dih/>
- Comisión Colombiana de Juristas (2007) *Principios Internacionales sobre impunidad y reparaciones. Compilación de documentos de la Organización de Naciones Unidas (ONU)*, Bogotá, Ed. Opciones gráficas.
- De Greiff, Pablo (2005) «Elementos de un programa de reparaciones» *Cuadernos del conflicto Justicia, verdad y reparación en medio del conflicto*, Fundación ideas para la paz, Ed. Legis y Semana.
- El Espectador* Alertan amenazas contra líderes reclamantes de tierras en Santander. Publicado 28 de octubre de 2013, <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/alertan-amenazas-contra-lideres-reclamantes-de-tierras-articulo-454961> Consultado el 2 de noviembre de 2015.
- Estévez, Jorge (2012) «Paz liberal e «International Statebuilding», crítica y surgimiento de un nuevo paradigma», *Revista Relaciones Internacionales*, n 19, GERI- UAM pp. 189-198.
- Fajardo Darío (2014) *Las guerras de la agricultura colombiana. 1980-2010* Ed. Bogotá, Ilsa.
- Fisas Vicent (1998) *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Barcelona, Icaria.
- Galtung, Johan (1998) *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao, Gernika Gororatz.
- Herbolzheimer Kristian and Campaña Mario (2008). «Reforma agraria, conflictos armados y acuerdos de paz» *Revista Guaragua* Año 12, No. 29, pp. 49-72.
- Herrera Flores, Joaquín (Ed.) (2000) *El vuelo de Anteo. Derechos humanos y crítica de la razón liberal*. Bilbao, Desclée de Brouwer.
- Lemay-Hebert N (2013), 'Review Essay: Critical Debates on Liberal Peacebuilding' *Civil Wars*, vol. 15, no. 2, pp. 242-252. DOI: 10.1080/13698249.2013.817856.
- Medina, Carlos (1990) *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia*. Bogotá, Ed. Documentos Periodísticos.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Minagricultura, Unidad de Restitución de Tierras. *Programa proyectos productivos para la población beneficiaria de restitución de tierras*, 2016.
- «Estadísticas solicitudes restitución discriminadas por municipios».



- Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria (2015) *Informe sobre el estado actual e impactos del proceso de restitución de tierras en Montes de María*. Primer Reporte Semestral. <http://www.observatoriodetierras.org>
- O' Loingsigh Gearóid (2002) *La estrategia integral del paramilitarismo en el magdalena medio de Colombia*. Bogotá, Mimeo.
- Registro Único de Víctimas, *Datos de víctimas y desplazamiento por departamentos* <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> Consultado el 1 de noviembre de 2017.
- Reyes Posada Alejandro (2016) *Guerreros y campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia*. Bogotá, Ariel.
- Uprimny Rodrigo, Sánchez N. Camilo (2010) «Propuestas para una restitución de tierras transformadora», en *Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*. Bogotá, CIJT. pp. 193-268.
- Unidad de Restitución de Tierras (2016) Territorial Magdalena Medio-Santander. *Informe Rendición de Cuentas*. <https://www.restituciondetierras.gov.co>
- Vanguardia Liberal* «Tierras de El Zapatón serán devueltas a sus legítimos propietarios», noticia publicada el 9 de octubre de 2013.
- Vanguardia Liberal* «Tierras de El Zapatón serán devueltas a sus legítimos propietarios», noticia publicada el 9 de octubre de 2013
- Vargas Alejo (1992) *Colonización y conflicto armado. Magdalena Medio santandereano*, Bogotá, Cinep.

PROCESO EDITORIAL • EDITORIAL PROCESS INFO  
Recibido: 14/11/2017      Aceptado: 30/09/2018

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO • HOW TO CITE THIS PAPER

Martín Peré, Elisa María. (2018) La restitución de tierras en Colombia y la reparación transformadora en la construcción de paz, *Revista de Paz y Conflictos*, Vol. 11(1), pp. 117-142. DOI: 10.30827/revpaz.v11i1.6543

SOBRE LOS AUTORES • ABOUT THE AUTHORS

Elisa María Martín Peré. Española residente en Colombia. Licenciada en Derecho por la Universidad de Granada (España). Doctora en Derecho por la Universidad Pablo de Olavide (España). Magister en Historia, Universidad Industrial de Santander UIS, Colombia. Ha sido docente universitaria en la UIS y es docente de posgrados en la Universidad Autónoma de Bucaramanga, UNAB Colombia. Miembro del grupo de investigación Estudios Históricos en Redes Sociales (ESHIREs) de la Escuela de Historia de la UIS. Principales líneas de investigación: Derechos Humanos, justicia agraria, conflictividad por la tierra.