

# **RESTITUCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y/O ABANDONADAS POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA, DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHO Y DESARROLLO**

***Julián Andrés Rivera Delgado<sup>1</sup>***

## **Resumen**

En Colombia, la Ley 1448 de 2011 constituye el principal marco jurídico de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado. Con la promulgación de esta ley se estableció un mecanismo administrativo y judicial para revertir el despojo y abandono de territorios forzado por la violencia y la confrontación armada. El presente artículo examina el programa de restitución de tierras despojadas a partir de algunas posturas críticas del movimiento de derecho y desarrollo, con el propósito de cuestionar algunos de sus fundamentos y ofrecer una perspectiva para la evaluación del impacto de la política pública frente al goce efectivo de los derechos de las víctimas, la reparación con vocación transformadora y el cumplimiento de las finalidades transicionales de los mecanismos restitutorios.

El texto se encuentra dividido en cinco puntos. El primero analiza el origen, desarrollo y fundamento teórico de los programas de derecho y desarrollo. El segundo se centra en los procesos de formalización de la propiedad y titulación de terrenos que han sido promovidos por organizaciones internacionales en la región. De manera subsiguiente, el tercer punto realiza una breve descripción del desarrollo del proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - PPTP. El cuarto punto, realiza una breve caracterización del diseño del programa de restitución de tierras y derechos territoriales. Por último, se ofrecen algunas conclusiones con base en la exploración efectuada.

---

<sup>1</sup> Cód. 13591005. Estudiante Maestría en Derecho. Facultad de Humanidades. Programa de Derecho. Universidad ICESI.

**Palabras Claves:** Derecho y desarrollo, formalización, restitución de tierras despojadas, goce efectivo de derechos de víctimas de abandono y despojo forzado,

## I. Introducción.

Colombia es un país principalmente agrícola. La explotación del campo y sus recursos naturales constituyen el principal potencial de riqueza en la economía colombiana. Pero a pesar de esto, millones de campesinos sufren los impactos de una devastadora guerra que lleva más de 50 años causando marginalidad y pobreza a estas poblaciones; lo que ha originado un fenómeno de desplazamiento forzado que hace que los campesinos continúen llegando a las ciudades a engrosar los cinturones de miseria.

En este contexto, la Corte Constitucional en la Sentencia T-025-2004<sup>2</sup>, advirtió la existencia de un estado de cosas inconstitucional (ECI) ante la violación masiva y

---

<sup>2</sup>Sentencia del 26 de agosto de 2016 rad. 760013121001-2015-00153-00 del Juzgado Primero Civil Del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira. Juez. Rivera Delgado, Julián Andrés: *“La Sentencia T-025 de 2004 constituye la primera y más importante aproximación “experimental” de la Corte Constitucional para “desestabilizar” las instituciones públicas que por acción y omisión han contribuido a una masiva violación de los derechos fundamentales de la población desplazada (Para ampliar los conceptos de órdenes experimentales y desestabilización de derechos véase C.F. Sabel and W.H. Simon, “Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds,” Harvard Law Review (2004): 1015–1101) Ante la grave situación humanitaria, la Corte decidió expedir un fallo de reforma estructural con la finalidad de atacar las fallas sistémicas y recurrentes que ocasionaban la vulneración de derechos, implementando un proceso de seguimiento que continua en la actualidad. Según Lamprea, los fallos de reforma estructural: (i) cobijan un gran número de individuos; (ii) involucran una variedad de instituciones estatales, actores privados, expertos y organizaciones de la sociedad civil que interactúan en audiencias públicas y mesas de trabajo con objeto de diseñar planes de reforma institucional; (iii) despliegan un conjunto de órdenes judiciales “experimentales” que requieren la ejecución del plan de reforma según parámetros o metas de cumplimiento; y (iv) generan procesos de seguimiento, transparencia, verificación y rendición de cuentas, a través de los cuales se busca asegurar el cumplimiento efectivo del plan y que son adelantados con apoyo de grupos de expertos independientes. (Everaldo Lamprea, “Daño ambiental, derechos colectivos y acciones judiciales”, en Nuevas Tendencias de Derecho Administrativo, Universidad de Los Andes –por publicar). En similar sentido, para Cesar Rodríguez los fallos de reforma estructural se caracterizan por: 1. afectar a un gran número de personas que alegan la violación de sus derechos, 2. Vincula a varias entidades y organismos públicos responsables de la política pública cuyas fallas contribuyen a la violación sistemática de derechos 3. Involucra remedios Judiciales estructurales. (César Rodríguez-Garavito, “Latin American Constitutionalism: Social and Economic Rights: Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America,” Tex. L. Rev. 89 (2011): 1669–1977)”.*

recurrente de derechos fundamentales de la población desplazada. Esto a su vez, generó que diversas organizaciones internacionales hayan ofrecido apoyo para superar la delicada situación humanitaria por la que atraviesa el país.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras *-Ley 1448 de 2011-* incorporó la política pública de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas por la Violencia como respuesta institucional a esta problemática. El contenido de la política pública se nutrió principalmente del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada *-En adelante PTPD-* desarrollado con aportes de cooperación internacional; primordialmente del Banco Mundial, la Oficina en Colombia de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo – ASDI, la Comisión Europea, la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, la Embajada de Canadá y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo –USAID.

Es importante destacar que las iniciativas para la formalización de la propiedad sobre la tierra han cobrado importancia en el marco de la globalización, especialmente en los países del sur global. En este panorama, Colombia no ha sido la excepción. La restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera e iniciativas legislativas incorporan estrategias para fortalecer el registro de propiedad en forma coordinada con la consolidación del registro catastral, especialmente en las zonas rurales.

En este marco, el presente escrito analiza la política pública que promueve la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, a partir de una mirada crítica a los programas de derecho y desarrollo promovidos en la región, partiendo de la hipótesis que el componente de formalización que incorpora la política de restitución de tierras despojadas, aunado a las demás directrices del gobierno nacional en el agro, puede entenderse a partir de los fundamentos conceptuales del movimiento derecho y desarrollo en la actualidad.

Bajo esta perspectiva, se espera generar un campo de discusión académica y jurídico-política, para cuestionar algunas de las bases conceptuales del proyecto y las ideas que lo fundamentan. Igualmente, se procura ofrecer una perspectiva de aproximación a las disposiciones normativas que integran la política, su avance y resultados preliminares.

## **1. Los programas de Derecho y Desarrollo. (*Law and Development*)**

El interés sobre la relación existente entre derecho y desarrollo tiene como antecedente mediato los estudios de Max Weber sobre el papel que cumplió el derecho racional moderno en la exitosa implantación y desarrollo de la economía capitalista en el contexto europeo<sup>3</sup>. Si bien, este autor no trata directamente el vínculo entre las formas legales y el desarrollo propiamente dicho, su análisis acerca del impacto de las instituciones jurídicas en la economía, ha servido como base conceptual a los movimientos de derecho y desarrollo<sup>4</sup>.

Los movimientos de derecho y desarrollo parten de la premisa que existe una estrecha relación entre estos dos conceptos y, por tanto, los estados nacionales deben asegurar mediante sus instituciones jurídicas y la implantación del *-Rule of Law-*<sup>5</sup>, las condiciones propicias para su desarrollo económico.

---

<sup>3</sup> Cfr. Max Weber. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica. México 1977. Tercera Reimpresión citado por Germán Burgos Silva en *Crecimiento Económico sin Estado de Derecho*. Colección de Estudios políticos y sociales 01. Universidad Nacional de Colombia. 2007. Según este autor, los análisis entre la institucionalidad jurídica y el crecimiento económico se encontraba implícitos en los planteamientos originales de la economía clásica, (Smith Adam: *Indagación acerca de la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*. Aguilar, Madrid, 1961) Así mismo, David M. Trubek and Alvaro Santos, identifican al lado de Max Weber, a Marx y algunos ingleses utilitaristas que trataron de aplicar las ideas de Jeremy Bentham's en india (*The New Law and Economic Development A Critical Appraisal*. Cambridge 2007 Pág. 1)

<sup>4</sup> Cfr. Cesar Rodríguez Garavito, (*Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo*) y Germán Burgos Silva, (*Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional*. Pp. 179-195. en *Revista de Economía Institucional* 2002).

<sup>5</sup> Ibrahim Shihata, *Law, Development, and the Role of the World Bank*, Chapter 1 en *Complementary Reform* (1997). Cfr. Alvaro Santos, *The World Bank's Uses of the Rule of Law Promise in Economic Development*, en *The New Law and Economic Development* (2006)

El surgimiento y la consolidación de este campo de estudios, ha sido ubicado por diversos autores<sup>6</sup> en la política asistencialista de los Estados Unidos en la década de los sesenta, con destino a los países menos desarrollados, especialmente a las naciones Latinoamericanas, con el propósito de contrarrestar el crecimiento de la brecha entre los países ricos y pobres y evitar la expansión del comunismo. Así, agencias gubernamentales y organizaciones privadas norteamericanas, patrocinaron los estudios sobre las condiciones necesarias para el desarrollo del Tercer Mundo<sup>7</sup>. Estos estudios se tradujeron en paquetes de reforma a las legislaciones nacionales como fórmula para el desarrollo, lo cual tuvo como sustento discursivo, la ficción del derecho fallido<sup>8</sup>.

La primera etapa de Derecho y Desarrollo se caracteriza por la visión económica imperante en ese momento histórico y, por tanto, el objetivo original en los sesenta, consistía en aumentar, de un lado, la capacidad regulativa del Estado y, por otro, validar el intervencionismo estatal<sup>9</sup>. De acuerdo con Germán Burgos<sup>10</sup>, la concepción del sistema jurídico como instrumento de ingeniería social, coincidía plenamente con el modelo de desarrollo dominante en aquel entonces, según el cual, el Estado Nación era el principal actor y responsable del proceso de desarrollo, que se expresaba entre otros aspectos, en la planeación estatal de la economía. Bajo esta óptica, la doctrina de derecho y desarrollo se centró en el rol del Estado dentro del manejo de la economía y en la transformación de la sociedad, considerando al derecho, como un instrumento efectivo para la intervención y a su vez, como una herramienta de cambio social<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Entre los cuales se pueden identificar a Cesar Rodríguez Garavito, Germán Burgos Silva y Jorge Esquirol.

<sup>7</sup> Kennedy, 2006; Trubek y Galanter, 1974, y Gardner, 1980 citados por Cesar Rodríguez Garavito, En Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo. Pág. 6

<sup>8</sup> Cfr. Jorge L. Esquirol, El derecho fallido de América Latina (extractos) en Las ficciones del derecho Latinoamericano (2013).

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Germán Burgos Silva en Crecimiento Económico sin Estado de Derecho. Colección de Estudios políticos y sociales 01. Universidad Nacional de Colombia. 2007

<sup>11</sup> Cfr. David M. Trubek and Alvaro Santos, *The New Law and Economic Development A Critical Appraisal*. Cambridge 2007

Ese primer momento del movimiento de derecho y desarrollo ayudó a guiar un pequeño número de proyectos de reforma legal en ciertos países<sup>12</sup>, pero con el cambio del paradigma económico a finales de los años 80 y principios de los 90, el movimiento toma un segundo impulso, el cual se caracteriza por promover objetivos de desarrollo económico inspirado en las ideas neo-liberales y neo-institucionalistas. En consecuencia, en esta segunda etapa, los proyectos de reforma legal estaban dirigidos a transformar las instituciones jurídicas para una economía de mercado y con la finalidad de integrar los países en vía de desarrollo a la economía mundial.

Bajo este enfoque, al Estado de Derecho -Rule of Law- le correspondía crear las condiciones necesarias para que el sistema legal fuese predecible para los actores del mercado, en cuanto a la aclaración y garantía de los derechos de propiedad, ofreciendo un respaldo institucional para el cumplimiento de los contratos. De esta manera, se reducirían los costos de transacción y se posibilitaría el acceso al capital. De conformidad con lo anterior, la protección legal de la propiedad y el cumplimiento de los contratos constituyen incentivos institucionales para un mejor funcionamiento de los mercados y en esa medida, un camino al desarrollo<sup>13</sup>.

De acuerdo con la doctrina elaborada por académicos y practicantes del movimiento, existe suficiente evidencia empírica acerca de la relación positiva y universal entre determinados rasgos de los sistemas jurídicos y las tasas de crecimiento de los países en vía de desarrollo. En consecuencia, las instituciones jurídicas y, en general el derecho, juegan un papel crucial en el desarrollo económico de los países<sup>14</sup>, por lo que se ha resaltado la importancia de establecer un marco legal y judicial, que haga posible el progreso económico a través de la acción del mercado<sup>15</sup>. En efecto, para los teóricos en este campo, el derecho y en

---

<sup>12</sup> *Ibidem*

<sup>13</sup> Cfr. Germán Burgos Silva, *Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional*. Pp. 179-195. en *Revista de Economía Institucional* 2002.

<sup>14</sup> Ibrahim Shihata (1997) *Op. Cit.* Pág. 3.

<sup>15</sup> Ver Banco Mundial: *Legal and Judicial Reform*, <http://www4.worldbank.org/legal/leglrl>; Trebilcock y William (1999); Peider (1999) y *The UNDP Justice Program in Latin America and the Caribbean*:

general las instituciones legales, constituyen un medio, para lograr o alcanzar el objetivo o finalidad del desarrollo económico<sup>16</sup>.

Aunque en la actualidad se habla de un tercer momento de derecho y desarrollo que se encuentra en formación<sup>17</sup>, la fórmula que le acompaña sigue constituyendo un modo de reforma del derecho nacional, que cuenta con influyentes promotores en el ámbito internacional, entre ellos el Banco Mundial. Por ello, y sin profundizar en una valoración explícita de la maduración o la transformación de esta teoría, si es preciso identificar, para las ideas que desarrolla este ensayo, que este movimiento constituye una forma de aproximación crítica a las reformas legales que son introducidas en los estados nacionales, a través de los programas de cooperación internacional.

## **2. Los procesos de Formalización de la Propiedad**

Las iniciativas sobre formalización de la propiedad sobre la tierra constituyen un ejemplo de proyectos contemporáneos de reforma jurídica impulsados por el movimiento de derecho y desarrollo. Pero ¿en qué consiste la formalización y qué relación encuentra con las bases conceptuales de este movimiento?

En primer lugar, la formalización puede ser concebida como un conjunto de acciones encaminadas a establecer la titularidad de los derechos ejercidos sobre un territorio, con la finalidad de fijar en el patrimonio de una persona el pleno derecho de propiedad. La formalización así entendida, se opone a la ausencia de un sistema

---

Areas of Intervention, documento presentado en la conferencia internacional IGOS, NGO citado por Germán Burgos Silva, en Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional. Pp. 179. en Revista de Economía Institucional (2002).

<sup>16</sup> En contraste, para Duncan Kennedy la relación entre derecho y desarrollo va más allá de la relación instrumental del derecho con relación al desarrollo de Trubek, y plantea una relación dialéctica que explica a través de sus tres globalizaciones como procesos de acogida o recepción por parte de las élites jurídicas de los países de la periferia dentro de un marco más general de relación entre fuerzas económicas y jurídicas. (Duncan Kennedy. Tres globalizaciones del derecho y del pensamiento jurídico, 1850-2000. Número 44 de Colección de estudios: Universidad Externado de Colombia Traducido por Jorge González Jácome, 2015)

<sup>17</sup> Cfr. David M. Trubek and Alvaro Santos, The New Law and Economic Development A Critical Appraisal. Cambridge 2007

de registro de propiedad que ofrezca certeza y predictibilidad a los actores del mercado sobre los derechos sobre la tierra<sup>18</sup>. En esta medida, la idea de formalización se vincula a la idea del fortalecimiento de la protección de la propiedad privada y la disminución de los costos de transacción, que posibilita un mejor desempeño de los mercados.

Los defensores de esta perspectiva<sup>19</sup> indican que la informalidad en la tenencia de la tierra constituye una forma de marginalización para los más pobres, en la medida en que sus propiedades no son reconocidas por el sistema jurídico y por lo mismo, se tornan ilegales. En consecuencia, el desarrollo de un sistema formal de propiedad contribuye a la reducción de la pobreza, en virtud de que les otorga precisamente la titularidad sobre un activo con potencial económico, ya que, con él, pueden acceder al crédito por medio de hipotecas y, asimismo, a mayores y mejores oportunidades económicas<sup>20</sup>.

No obstante, importantes estudios<sup>21</sup> han destacado que el concepto de informalidad en la tenencia de la tierra ha sido utilizado por los promotores de derecho y desarrollo para fundamentar la necesidad de cambios legales que fortalezcan la privatización de los derechos de propiedad en las legislaciones internas, pero que

---

<sup>18</sup> Sobre el particular, Hernando de Soto realiza los siguientes cuestionamientos: “¿es posible usar productivamente activos que no pertenecen a algo o a alguien? ¿Dónde podemos confirmar la existencia de estos activos y las transacciones que los transforman y elevan su productividad, si no es en el contexto de un sistema formal de propiedad? ¿Dónde registramos los rasgos económicos relevantes de los activos, si no es en los registros y títulos que nos proporcionan los sistemas de propiedad formal? ¿Dónde están los códigos de conducta que rigen el uso y la transferencia de activos, si no es en el marco de los sistemas formales de propiedad?”. Para este autor, la propiedad formal proporciona el proceso, las formas, y las reglas que fijan activos en condiciones que permiten realizarlos como capital activo. (Hernando de Soto, Chapter 3, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. 2001)

<sup>19</sup> Entre los defensores de esta idea podemos identificar a Hernando de Soto y sus seguidores, Según este autor el establecimiento de un sistema formal de propiedad produce seis efectos esenciales a saber: a) Fija el potencial económico de los activos, b) integra información dispersa en un solo sistema de propiedad, c) convierte a los individuos en respetuosos del sistema de propiedad y sus consecuencias d) vuelve tangible los activos, e) construye redes de conexiones que posibilitan la interacción económica, y finalmente, f) protege las transacciones. Estos efectos contribuyen a la formación del capital y este a su vez constituye el insumo necesario para el desarrollo. (Hernando de Soto, Chapter 3, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. 2001)

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Jorge L. Esquirol, *Titling and Untitled Housing in Panama City*. (2008)



no necesariamente tienen un efecto positivo en la población más pobre y vulnerable. En este sentido, estudios con evidencia empírica<sup>22</sup> demuestran que no todos los procesos de formalización llevan aparejada una mejora en las condiciones de acceso al crédito de la población beneficiaria, y que de otro modo la informalidad de la tenencia de la tierra no constituye un impedimento para la inversión, ni una condición desfavorable para quienes habitan en ella.

La idea de flexibilizar algunas de las reglas jurídicas de los Estados con el fin de promover reformas agrarias<sup>23</sup>, o legalizar la tenencia de la tierra y garantizar la titulación de terrenos, han sido promovidas por el Banco Mundial como una forma de erradicar la pobreza. Sin embargo, el sustento de estas políticas puede ser hallado en las nociones clásicas de los derechos de propiedad, que atribuyen un potencial de crecimiento económico a las propiedades extralegales a través de su incorporación en un sistema de propiedad formal. Estas ideas encuentran apoyo en la agenda de desregularización, privatización y libertad de mercados, propia de la tendencia neoliberal y neoinstitucionalista<sup>24</sup>, y en esa medida, más allá de las críticas, son promovidas en la actualidad como fórmula para el desarrollo a través de reformas legales.

### **3. El Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada -PPTP-**

El proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada -PPTP- puede considerarse como uno de los procesos de derecho y desarrollo apoyado a través de recursos de cooperación internacional, que ha introducido reformas al

---

<sup>22</sup> Cfr. Ann Varley, *The Political Uses of Illegality: Evidence from Urban Mexico*, in *ILLEGAL CITIES: LAW AND URBAN CHANGE IN DEVELOPING COUNTRIES*, 172, Julio Calderón Cockburn, *Property and Credit: Property Formalization in Peru*, LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY 1 (June 2007), y Kenneth Karst, *Rights in Land and Housing in an Informal Legal System: The Barrios of Caracas*, 19 *AM. J. COMP. L.* 550 (1971); citados por Jorge L. Esquirol, *Titling and Untitled Housing in Panama City*. (2008).

<sup>23</sup> Cfr. Thome, Joseph R. 1968. "The Process of Land Reform in Latin America", *Wisconsin Law Review*, n.º 1,

<sup>24</sup> Jorge L. Esquirol, *Op. Nota 21*

sistema legal colombiano. Este proyecto, además de contener una importante agenda de derechos humanos, justicia transicional y enfoque diferencial para la atención y reparación de las víctimas, contempla al lado de la restitución de la tierra para los desplazados, un importante componente de formalización de la propiedad rural.

El proyecto se ha implementado en Colombia con recursos de cooperación internacional desde el año 2003 y ha incluido tres fases de desarrollo<sup>25</sup>. La primera fase del proyecto se realizó durante el período comprendido entre el año 2003 y mediados de 2005, con aportes del Banco Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados –ACNUR- y la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI).

El objetivo de la primera fase se centraba en la protección de los derechos adquiridos por la población desplazada o en riesgo de desplazamiento sobre la tierra, a través del diseño y validación de metodologías, lo cual se desarrolló en cuatro etapas: i) diseño de metodologías y herramientas; ii) validación de las herramientas mediante la aplicación de pruebas piloto en cinco regiones del país; iii) retroalimentación, ajuste y publicación de los manuales de procedimiento para la aplicación y iv) la creación de la red interinstitucional de protección conformada por la Superintendencia de Notariado y Registro, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC-, Catastros Descentralizados, Ministerio Público, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, Autoridades departamentales y municipales en las zonas de

---

<sup>25</sup> Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - ACCION SOCIAL La experiencia colombiana en la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las personas desplazadas internamente en contextos de violencia. Resumen Ejecutivo consultado en [https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/resumen\\_ejecutivo.pdf/4ff2ce36-a4f6-4fe8-bcc9-f70d8c5b1173](https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/resumen_ejecutivo.pdf/4ff2ce36-a4f6-4fe8-bcc9-f70d8c5b1173)

intervención directa del Proyecto<sup>26</sup>. Uno de los logros identificados por la cooperación internacional fue precisamente la incorporación de la protección patrimonial en el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada contenido en el Decreto 250 de 2004<sup>27</sup>.

La segunda fase del proyecto tuvo lugar durante el período comprendido entre el año 2005 y marzo de 2008. Los aportes para esta fase del proyecto incluyeron al Banco Mundial a través del Fondo Posconflicto, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI). Según el Informe Ejecutivo del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - Tratamiento Diferencial Para la Protección de los Derechos Territoriales de los Grupos Étnicos - Plan Para Pueblos Indígenas – PPTP<sup>28</sup>, en esta fase: (i) se transfirieron herramientas, metodologías e instrumentos diseñados en el PPTP a las entidades e instancias con competencia; (ii) se implementó la ruta individual de protección; (iii) se diseñó y se puso en marcha el Registro Único de Predios Abandonados –RUP-, con el respectivo inventario de los derechos, titulares y predios protegidos; (iv) se amplió la cobertura geográfica para la aplicación de las medidas; (v) se avanzó en el desarrollo metodológico, con enfoque diferencial, en materia de protección de tierras y territorios colectivos de grupos étnicos, género y niñez huérfana; (vi) se consolidó la red interinstitucional de protección de tierras; (vii) se intensificó la asesoría, el acompañamiento a la población desplazada, a las comunidades afectadas y a organizaciones de la sociedad civil.

Igualmente, según el referenciado informe, algunos objetivos del proyecto se consolidaron en la Ley 1152 de 2017 (Estatuto de Desarrollo Rural) a través de la

---

<sup>26</sup> Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - Tratamiento Diferencial Para la Protección De Los Derechos Territoriales De Los Grupos Étnicos - Plan Para Pueblos Indígenas – PPTP. Resumen Ejecutivo, Bogotá noviembre de 2008 IPP330 consultado en: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/244861468028147720/pdf/IPP3300SPANISH1mbined10QPPTPOEtnico.pdf>

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

distribución de las funciones relacionadas con la protección de los derechos sobre la tierra y los territorios colectivos, puesto que la Ley incorporó la Ruta Individual y Ruta Especial de Protección de los derechos territoriales de los grupos étnicos y definió mecanismos para dar seguridad jurídica a los derechos de estas comunidades (titulación, saneamiento y ampliación); además, ordenó hacer anotaciones de las medidas de protección en los folios de matrícula inmobiliaria para los diferentes tipos de derechos, entre otros<sup>29</sup>

Con base en los resultados de las dos primeras fases<sup>30</sup>, en febrero de 2008 se dio inicio a la tercera fase del proyecto<sup>31</sup>, que incluyó como objetivo general *“disminuir el riesgo de empobrecimiento de la población desplazada y contribuir a la paz nacional a través del impulso, desde un enfoque diferencial, de la aplicación de las medidas de protección patrimonial en diferentes zonas del país, promover la formalización de los derechos sobre la tierra y los territorios, y proponer iniciativas*

---

<sup>29</sup> *Ibidem*

<sup>30</sup> Según los resultados de la evaluación final, las primeras fases del proyecto tuvieron un efecto positivo al introducir y aplicar medidas tangibles en la protección de los derechos patrimoniales de la población desplazada. La fortaleza del proyecto consistió en que las medidas de protección de los bienes de la población afectada fueron de impacto rápido, al tener productos concretos en su beneficio en muy corto plazo, como fueron las declaratorias sobre zonas afectadas o en riesgo de desplazamiento y los listados de predios protegidos debidamente reconocidos y registrados. Así mismo, el diseño y transferencia institucional de las rutas de protección colectiva e individual; diseño y divulgación de la propuesta de ruta de protección de los derechos territoriales étnicos; puesta en marcha registro único de predios y territorios abandonados RUPTA consolidado; sistema de índice de predios y propietarios estructurado en conjunto con la Superintendencia de Notariado y Registro y operando en 38 oficinas; titulación de 143 predios de población ocupante identificada en la aplicación de las medidas de protección, fortalecimiento institucional y comunitario a través de la capacitación, asesoría y acompañamiento a comunidades afectadas, elaboración del balance de capacidades institucionales; elaboración de estudios de zonas de protección ambiental, territorios de grupos étnicos y tierras productivas y elaboración de mapas temáticos; elaboración de estudios sobre saneamiento de las obligaciones financieras de la población desplazada; estudio sobre la tipologías de despojo; incorporación en los procedimientos y herramientas de protección de las variables para identificar y proteger los derechos patrimoniales de mujeres, niños, niñas y adolescentes huérfanos.

<sup>31</sup> Pese que para algunos esta última fase se extiende hasta el año 2012, (ESTRADA, María del Rosario; RODRÍGUEZ, Nadia Margarita. La política de tierras para la población desplazada 2001-2011: de la protección a la restitución. Estudios Socio-Jurídicos, [S.l.], v. 16, n. 1, p. 75-119, ene. 2014. ISSN 2145-4531. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.02>. y Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - ACCION SOCIAL. La experiencia colombiana en la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las personas desplazadas internamente en contextos de violencia. Resumen Ejecutivo. Disponible en [https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/resumen\\_ejecutivo.pdf/4ff2ce36-a4f6-4fe8-bcc9-f70d8c5b1173](https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/resumen_ejecutivo.pdf/4ff2ce36-a4f6-4fe8-bcc9-f70d8c5b1173)) el cierre del proyecto se realizó en diciembre de 2014 (<https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P115630>)

*de política pública para la restitución de los bienes inmuebles de la población víctima de la violencia*<sup>32</sup>. De acuerdo con la concepción contenida en el objeto mismo del proyecto, uno de los medios para combatir el empobrecimiento de la población desplazada es precisamente la promoción de la formalización de los derechos de dicha población sobre la tierra y los territorios de la cual ha sido desplazada, teniendo como prerrequisito su restitución material y jurídica.

El PPTP reforzó el papel del Estado como principal protector de la propiedad privada por intermedio de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, canalizando la cooperación internacional a medidas de protección desde el año 2002, realizando el tránsito al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados RUPTA y al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente RTDAF, ambos ahora a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; y, materializando en un texto legal un mecanismo administrativo y judicial para la restitución y formalización de predios despojados y abandonados por la violencia.

#### **4. La Restitución y Formalización de Tierras**

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 se estableció el actual marco institucional para abordar el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Esta normatividad incorporó los avances alcanzados en PPTP, e incluso, muchos de los funcionarios de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, entraron a formar parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

---

<sup>32</sup> Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - Tratamiento Diferencial Para la Protección De Los Derechos Territoriales De Los Grupos Étnicos - Plan Para Pueblos Indígenas – PPTP. Resumen Ejecutivo, Bogotá noviembre de 2008 IPP330 consultado en: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/244861468028147720/pdf/IPP3300SPANISH1mbined100PPTP0Etnico.pdf>

Teniendo como antecedente la declaratoria de estado de cosas inconstitucional ECI por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y el PPTP, el programa de restitución de tierras y de derechos territoriales previsto en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, se erigió como un mecanismo de justicia transicional<sup>33</sup> y una medida de reparación a las víctimas, que inicio antes de la finalización del conflicto armado interno. Antes de la consagración normativa del instrumento de justicia transicional en el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011<sup>34</sup>, la Corte Constitucional ya lo había reconocido previamente como un derecho fundamental en la Sentencia T-821 de 2007<sup>35</sup>. Como acción en cabeza de las

---

<sup>33</sup> Tal concepción fue reconocida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-052 de 2013: “Según lo ha planteado la jurisprudencia de esta Corte, puede entenderse por justicia transicional una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes. Ahora bien, no obstante que el texto de esta ley no contiene ninguna específica precisión en ese sentido, de la lectura de su extenso articulado puede observarse que se trata de un conjunto de disposiciones especiales, adicionales a las previamente contenidas en los principales códigos y en otras leyes de carácter ordinario, relativas a los derechos de las víctimas de determinados hechos punibles y de otras situaciones consecuenciales, que en cuanto tales se superponen y se aplicarán en adición a lo previsto en tales normas ordinarias”.

<sup>34</sup> Artículo 72. Ley 1448 de 2011. “El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente. Las acciones de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación. En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación. La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley. En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución. (...)”

<sup>35</sup> Sentencia T-821 de 2007 “Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones

víctimas de abandono forzado y despojo por la violencia, la restitución tiene la finalidad de contribuir a la superación de la violación masiva, sistemática y generalizada de derechos humanos que se presenta en el marco del conflicto armado, a través de la reparación a las víctimas, como presupuesto esencial para reestablecer un Estado democrático y social de derecho y alcanzar la reconciliación al interior de la sociedad<sup>36</sup>.

Dando continuidad a la distinción entre la ruta individual y la protección colectiva de territorios étnicos previstas en el PPTP, la Ley 1448 de 2011 reguló la ruta individual de restitución, mientras los Decretos Leyes 4633 y 4635 del mismo año, lo hicieron para la restitución de derechos territoriales étnicos de pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El programa de restitución de tierras y derechos territoriales se diseñó en dos fases: Una fase administrativa a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD y una fase judicial en cabeza de jueces y magistrados civiles especializados para el asunto. En cada fase se pueden identificar dos etapas.

En la fase administrativa, una primera etapa es la de alistamiento, que incluye la focalización del territorio a intervenir por parte de la autoridad de gobierno, lo cual se encuentra mediado, entre otros factores, por la garantía de seguridad en la zona. La segunda etapa la constituye el trámite administrativo de inclusión en el Registro de Tierras Despojada y Abandonadas Forzosamente –RTDAF- que es decidido por

---

*establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado”*

<sup>36</sup> Artículo 8o. Ley 1448 de 2011. Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible.

la entidad gubernamental con base en un procedimiento reglado<sup>37</sup>. En esta etapa, la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD-, cumple una función de asesoría y acompañamiento a los reclamantes para que tengan claridad sobre sus derechos, realiza las gestiones para identificar e individualizar los inmuebles reclamados y decide sobre la inclusión o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas –RTDAF-. Para establecer con precisión la identificación e individualización del territorio objeto de la solicitud, la UAEGRTD cuenta con el apoyo de las oficinas de catastro y registro, así como de ingenieros topográficos que realizan una labor de georreferenciación del terreno. Por último, la UAEGRTD puede actuar como representante de las víctimas en la reclamación en la fase subsiguiente de naturaleza judicial, si así lo decide el solicitante o la comunidad étnica.

La segunda fase de carácter judicial se surte ante los jueces y magistrados civiles especializados en restitución de tierras, y tiene como prerrequisito la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF- administrado por la UAEGRTD. En la fase judicial se encuentran la etapa judicial en sentido estricto y la etapa posfallo.

En la etapa judicial en sentido estricto se surte la admisión de la demanda, se realizan las vinculaciones y publicaciones para garantizar derechos de terceros, se practican pruebas y se decide de fondo en la sentencia sobre la restitución y formalización de los predios y las posibles oposiciones que se formulen en contra de la solicitud. Los jueces y magistrados resuelven en un solo fallo, cualquier conflicto previo y/o adicional que se suscite sobre la tierra objeto de restitución, ya que el fin del proceso es restablecer los derechos de propiedad debidamente saneados. La acción judicial de restitución fue prevista como una acción transicional de única instancia, pero contra la sentencia proferida por los jueces especializados, -en los casos en que no haya sido admitida oposiciones de terceros-; o por los

---

<sup>37</sup> La reglamentación para los procesos de restitución a través de la ruta individual o campesina fue prevista en el Decreto 4829 de 2011, compilada posteriormente en el Decreto 1071 de 2015 y modificada por el Decreto 440 de 2016.



magistrados especializados, -en caso contrario; únicamente procede el recurso extraordinario de revisión en los términos señalados por el Código General del Proceso, por lo que es posible afirmar que la fase judicial carece de un tribunal de cierre o unificación<sup>38</sup>. El trámite judicial se caracteriza por el desplazamiento de la carga probatoria para quienes se oponen a la pretensión restitutoria de la víctima y en el establecimiento de una serie de presunciones en favor de las víctimas<sup>39</sup>.

La segunda etapa de la fase judicial viene determinada por el trámite posfallo, en el que se verifica la ejecución de la sentencia, la materialización de las órdenes del fallo y en general, el restablecimiento de los derechos de los restituidos. Según lo previsto en el párrafo primero del artículo 91 y artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, la competencia del juez o magistrado no finaliza con la expedición de la sentencia, sino que se extiende hasta que se garantice plenamente el uso, goce y la disposición del bien por parte del solicitante a quien le haya sido restituido y formalizado; así como su seguridad e integridad personal y la de su familia y el goce efectivo de sus derechos fundamentales que se vieron afectados por el desplazamiento. Finalmente, la Ley previó un término de dos años de prohibición de transferencia del bien restituido contabilizados a partir de la ejecutoria de la sentencia, o de la entrega del inmueble si ésta es posterior<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Con la implementación de la Ley se crearon 5 salas civiles especializadas en restitución de tierras en los distritos judiciales de Cartagena, Antioquia, Cali, Bogotá y Cúcuta.

<sup>39</sup> La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia, STC844-2014 de 3 de febrero de 2014, rad. 00078-00, reiterada entre muchas en STC080-2017, STC1808-2017, STC4375-2017 y STC4382-2017, 29 mar. rad. 00757-00 y STC15450-2017 ha caracterizado la acción de restitución de tierras en su ruta individual en los siguientes términos: *“La naturaleza especial de la acción de restitución prevista en la Ley 1448 de 2011, está mediada por la necesidad de garantizar la eficacia del derecho a la reparación a las víctimas, disponiendo de un procedimiento diferenciado y con efectos sustantivos no asimilables al derecho ordinario, puesto que quiebra, al menos, temporalmente, algunos de estos principios, por virtud de los efectos de la justicia transicional. Por tal razón, las reglas para la restitución de inmuebles a las víctimas, apuntan a proteger al despojado o desplazado, fijando hipótesis sobre la ausencia de consentimiento o causa lícita, marcando derroteros de inversión de la carga de la prueba, dando preferencia a los intereses de las víctimas sobre otro tipo de sujetos, optando por el establecimiento de restricciones a las operaciones que puedan realizarse sobre las tierras comprometidas en la restitución; imponiendo la obligación de probar la buena fe exenta de culpa a los terceros opositores, al punto de valerse de un régimen extenso y severo de presunciones de despojo, a favor del solicitante en relación con los predios inscritos en el registro de tierras despojadas. En fin, se trata de un catálogo de principios y de derechos, recalcados en el art. 73 de la novedosa Ley, y en otros preceptos de similar linaje en la misma normativa*

<sup>40</sup> Cr. Art. 101 Ley 1448 de 2011.

En el siguiente cuadro se puede observar una síntesis del modelo:

Cuadro 1. Fases del Programa de Restitución de Tierras y Derechos Territoriales.

<b>Fase Administrativa UAEGRTD</b>		<b>Fase Judicial Jueces y Magistrados Especializados</b>	
<b>Etapa Alistamiento</b> (Macro-Micro focalización) definición del territorio a intervenir	<b>Etapa Procedimiento Administrativo de Inclusión en el RTDAF</b> Identificación plena de los inmuebles reclamados, acompañamiento a los solicitantes y verificación condiciones para la inclusión en el registro)	<b>Etapa Judicial en sentido estricto</b> Admisibilidad de la demanda, vinculaciones, práctica de pruebas y definición del derecho en la sentencia.	<b>Etapa Posfallo</b> Ejecución de la sentencia, garantía del uso, goce y disposición de los bienes restituidos, materialización de las órdenes del fallo, seguridad beneficiarios y verificación del goce efectivo de los derechos de los restituidos

Fuente: Elaboración propia.

El programa de restitución de tierras hace un marcado énfasis en la necesidad de efectuar, una gestión administrativa previa al proceso judicial orientada, por un lado, a facilitar la restitución jurídica de los predios a la población desplazada y despojada; y por el otro, promover la formalización y saneamiento de los derechos de propiedad sobre la tierra y los territorios.

En la parte resolutoria de la sentencia restitutiva es posible identificar dos componentes. El primero de ellos contiene la declaración judicial de la condición de víctima con el correspondiente amparo del derecho, los reconocimientos relativos a la existencia o no de buena fe exenta de culpa y las órdenes tendientes a la formalización y aseguramiento de los derechos de propiedad, los cuales intentan dar respuesta a un contexto rural caracterizado por la informalidad en la tenencia de la tierra y con un lastre de graves violaciones a los derechos humanos. Dentro de este componente se encuentran las órdenes relativas a adjudicaciones, declaraciones de pertenencia y asiento en las oficinas de registro de instrumentos públicos y registros catastrales de la plena identidad del predio. Estas órdenes se

caracterizan por contener declaraciones y comandos judiciales directos a autoridades respecto de las cuales existe plena claridad en sus competencias, sin perjuicio de la comunicación, coordinación y articulación que debe existir entre ellas.

En segundo lugar, se encuentran todas las demás ordenes dirigidas al restablecimiento efectivo del derecho fundamental a la restitución de tierras que se halló vulnerado a través de la reparación con vocación transformadora, que implican el retorno o reubicación de las víctimas en condiciones de seguridad y dignidad con garantías de no repetición, dentro de un contexto de construcción de paz. Estas órdenes incluyen la implementación de proyectos productivos, el saneamiento de pasivos, atención psicosocial, aplicación de subsidios de vivienda, construcción de memoria histórica, y en general, el restablecimiento de los derechos afectados por el desplazamiento, así como la resolución de tensiones sociales como las derivadas de situaciones conexas como las medidas para los segundos ocupantes vulnerables. Estos ordenamientos involucran en muchas ocasiones la materialización de políticas públicas para satisfacer derechos positivos que posibiliten el retorno y la reparación efectiva, y en esa medida, requieren, además, de procesos de seguimiento, transparencia, verificación y rendición de cuentas que suponen un mayor esfuerzo para los jueces y magistrados; la comunicación, coordinación y articulación con otras iniciativas gubernamentales en los territorios.

Esta distinción resulta fundamental para efectos de distinguir entre las órdenes que contribuyen a la formalización y aseguramiento de los derechos de propiedad, que en muchas ocasiones solo requiere la comunicación, coordinación y articulación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Agencia Nacional de Tierras, la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los demás ordenamientos que contribuyen al restablecimiento de los derechos, la reparación con vocación transformadora y al retorno de las comunidades en condiciones de dignidad, seguridad y construcción de paz.

## **5. A manera de Conclusión. Reflexiones sobre el alcance de la Restitución de Tierras desde una perspectiva del Derecho y Desarrollo**

En Colombia en los últimos años se ha presentado el despojo y abandono forzado de tierras en un poco más de 6,5 millones de hectáreas, área que constituye el 15% de la superficie agropecuaria del País<sup>41</sup>. Los informes de avance del programa de restitución de tierras realizados por el gobierno nacional llevan implícitos propósitos de formalización de la propiedad rural como fórmula para el desarrollo. Es por esto por lo que el programa de restitución de tierras se articula con otras políticas promovidas por el Ministerio de Agricultura, relacionadas con la adjudicación y titulación de baldíos, barrido predial, formalización de la propiedad rural y con el mismo Acuerdo de Paz

Con el enfoque propuesto es posible identificar, por un lado, a quienes ven en el proceso de restitución de tierras y en sus componentes de formalización y reparación, una oportunidad para normalizar el mercado de tierras en el país y lograr el desarrollo económico, lo cual redundaría en un objetivo colectivo<sup>42</sup>; y por el otro, a quienes conciben la restitución como una medida de justicia para las víctimas, como un derecho que debe ser reconocido por la sociedad, sin perjuicio que ello, contribuya, favorezca o perjudique una finalidad social<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. Juan Camilo Restrepo, Política Integral de Tierras. Un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad Agraria. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2011, Proyecto de Protección de Tierras de Acción Social y Comisión de Seguimiento a la Política Pública en [www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion\\_Colombia\\_Tierras\\_-\\_2012.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_Tierras_-_2012.pdf) y Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011). Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Enero de 2011.

<sup>42</sup> A manera de ejemplo el Presidente Juan Manuel Santos en la presentación del libro 'La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad' afirmó: "(...) Con la Estrategia 20-15 vamos a hacer un barrido de casi 400 municipios –que son más o menos el 40 por ciento del total en los que hay solicitudes de restitución–, haciendo énfasis en la Costa Norte y el centro del país. Con esto ganamos todos los colombianos porque, además de la normalización del mercado de tierras, la Estrategia permitirá fortalecer –aún más– la presencia de nuestra fuerza pública y avanzar con las iniciativas que ya venimos poniendo en marcha para el posconflicto en [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Abril/Paginas/20150407\\_04-PalabrasPresidente-Juan-Manuel-Santos-presentacion-libro-La-restitucion-de-tierras-enColombia-sueno-realidad.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Abril/Paginas/20150407_04-PalabrasPresidente-Juan-Manuel-Santos-presentacion-libro-La-restitucion-de-tierras-enColombia-sueno-realidad.aspx), consultado 18 de abril de 2015

<sup>43</sup> Rivera, Julián (2015). Distinción entre derechos y los objetivos sociales en Dworkin: la defensa de la coherencia interna del derecho en el escenario de la restitución de tierras en Colombia. Boletín

Bajo esta perspectiva, es posible afirmar que la política pública de restitución y formalización de tierras despojadas y/o abandonadas por la violencia que promueve la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios representa una aproximación de la agenda de los derechos de la población desplazada impulsada en parte por el activismo judicial del sur global (Sentencia T-025 de 2004) y en quienes ven en la restitución una medida de justicia y un derecho de las víctimas, con las ideas de los defensores de los programas de derecho y desarrollo impulsados en la región<sup>44</sup>.

Así, quienes promueven la formalización como fórmula para el desarrollo rural consideran que la informalidad de la propiedad rural y la imposibilidad de brindar seguridad jurídica a las inversiones sobre la tierra, derivadas de un pasado de graves violaciones a los derechos humanos, acentúa los problemas del sector agropecuario e impide de manera estructural el desarrollo del sector y con ello, el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos. La informalidad y el despojo en el marco del conflicto, es vista como un “problema” que trasciende al

---

No. 6. Comité de Capacitación Especialidad Restitución de Tierras. Rama Judicial. En dicho documento se afirma: *“Por un lado, hay quienes ven en el proceso de restitución de tierras y en sus componentes de formalización y reparación, una oportunidad para normalizar el mercado de tierras en el país, asegurar los derechos de propiedad sobre los predios rurales, promover el desarrollo económico y hasta para alcanzar la paz, lo cual redundaría en un beneficio colectivo. Esta perspectiva, no se encuentra fundada sobre lo que las personas estén dispuestas a aceptar como justo, sino sobre lo que sirve al mayor beneficio para la mayoría. En esa medida la restitución es conveniente para asegurar y aclarar los derechos de propiedad sobre el territorio rural y traer la paz, lo que puede incentivar la inversión privada como modelo de desarrollo rural. En contraste, existe quienes conciben la restitución como una medida de justicia para las víctimas, como un derecho que debe ser reconocido por la sociedad, con exclusión o sin perjuicio que ello contribuya, favorezca o perjudique un objetivo de la mayoría”*. Para la distinción entre *principles* y *Policies*, y la consecuente separación entre *argumentos de principio* y *argumentos políticos*. Véase Dworkin, Ronald. Los Derechos en Serio. Pág. 102-145. Según este autor los principios –principles constituyen estándares que deben ser atendidos como exigencias de la justicia, la equidad o de alguna dimensión moral, y que tienen como propósito la protección y defensa de los derechos subjetivos de los individuos y los grupos. Por su parte, las directrices políticas –policies- integran esquemas que proponen un objetivo colectivo que debe ser alcanzado. Los argumentos políticos son aquellos que “justifican una decisión política demostrando que favorece o protege alguna meta colectiva de la comunidad” mientras que los argumentos de principio “justifican una decisión política demostrando que tal decisión respeta o asegura algún derecho, individual o colectivo”. Por tanto, los derechos se basan en argumentos de principio y los objetivos sociales se sustentan en argumentos políticos.

<sup>44</sup> Cfr. Saffon, M. P. (2010). "The Project of Land Restitution in Colombia: An Illustration of the Civilizing Force of Hypocrisy?" *Estudios Socio-Jurídicos* 12(2): 109-194. y Martínez Cortez, Paula (2013). *Ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia en Contexto, un análisis de las contradicciones entre el modelo agrario y la reparación a las víctimas*. FDCL, TNI

individuo y afecta los mercados de tierras, la producción agropecuaria, la inversión rural y la asignación de los recursos en el campo<sup>45</sup>.

Los programas de formalización tienden a atacar las fallas estructurales que ocasiona la informalidad en la tenencia de la tierra, y para ello se facilitan los procedimientos judiciales y administrativos relacionados con la propiedad de la tierra como juicios de pertenencia, liquidación de sucesiones, adjudicaciones y titulaciones. También se propende por el saneamiento de la falsa tradición, la promoción de medidas para facilitar el acceso de poblaciones de bajos recursos, y la reducción de costos. Así mismo, se masifican los trámites de registro, actualización catastral y coordinación interinstitucional. En otras palabras, se impulsa el registro de los derechos de propiedad en cabeza de los individuos que determine la Ley, en forma moderna, ágil y confiable. Estas ideas se apoyan en potencial que tienen las tierras formalizadas para propiciar riqueza y generar desarrollo.

Por su parte, para los defensores de los derechos de la población desplazada la ausencia de un sistema de registro de propiedad facilitó el despojo y la concentración de tierras, por lo que consideran que la formalización de la propiedad es consustancial a la reparación y garantías a la no repetición.

De esta manera, los intereses de los promotores de un desarrollo rural ligado a la formalización de la propiedad rural y el aseguramiento de los derechos de propiedad luego de la violación masiva de derechos humanos confluyen con la aspiración de defensores de los derechos humanos a la reivindicación de los derechos constitucionales de las víctimas. No obstante, entre las dos visiones se pueden presentar tensiones, en la medida en que los derechos de las víctimas a su reparación, a la satisfacción de sus derechos fundamentales y a su territorio, pueden entrar en tensión con la dinámica del mercado, teniendo en cuenta que la

---

<sup>45</sup> Cfr. Gonzalo Araujo Muñoz. Política integral de tierras. El desafío de la formalización y restitución a despojados. Corporación Pensamiento Siglo XXI en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_23556-1522-1-30.pdf?110921233239](http://www.kas.de/wf/doc/kas_23556-1522-1-30.pdf?110921233239)

clarificación y fortalecimiento de los derechos de propiedad tienden a incentivar a actores internos y externos a invertir en la tierra para desarrollar economías de escala, en perjuicio de formas de economía campesina, familiar y comunitaria.

Un balance de la Restitución de Tierras desde la perspectiva del derecho y desarrollo, posibilita identificar que paralelamente a la estrategia de reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia y el discurso de los derechos humanos, existe una pretensión de formalización como instrumento para otorgar seguridad jurídica a la tierra, a través del fortalecimiento de los derechos de propiedad que se encuentran minados por los antecedentes de violencia y violación de derechos humanos, así como por la informalidad propia de la tenencia de la tierra en el campo. Con el aseguramiento de los derechos de propiedad se sientan las bases para promover el desarrollo en el campo, como se expone en la siguiente ilustración.

Gráfico 1. Modelo para promover el desarrollo rural



Por ello, las mismas tesis que cuestionan la premisa del desarrollo a partir del establecimiento de un sistema de registro de propiedad privada formal, constituyen objeciones válidas a algunos enfoques que se le han brindado a la política pública

de restitución y formalización de tierras, y abren espacios de discusión que pueden permanecer ocultos por el discurso de la justicia transicional<sup>46</sup>.

En efecto, cuestionamientos sobre la restitución en medio del conflicto, o, siendo derechos de las víctimas del conflicto armado interno, la justicia, la verdad y la reparación; y dentro de este último, las garantías a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y no repetición, ¿Por qué la Ley se centra en una sola de las garantías del derecho de reparación, y solo frente a la tierra? o ¿Por qué a la restitución de las tierras se garantiza por una vía, mientras que las demás derechos y garantías que le asisten a las víctimas quedan en suspenso, o tienen que ser reclamados por otras vías y/o mecanismos? o ¿Cuáles son los verdaderos efectos de la Restitución y Formalización de Tierras con relación al goce efectivo de los derechos fundamentales de los restituidos?; pueden ser analizados a través de estas reflexiones.

Asimismo, es pertinente preguntarse hasta qué punto, las prácticas comunitarias y los fuertes lazos de solidaridad entre campesinos para la explotación de tierras respecto de las cuales carecían de un título de propiedad formal, y que fueron despojadas o abandonadas forzosamente; pueden ser afectados bajo el diseño del programa de restitución que privilegia en la ruta individual la titulación y aseguramiento de los derechos de propiedad en un contexto liberal-individual.

El alto nivel de negaciones a inclusiones en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente<sup>47</sup>, la prohibición de tan solo dos años para cualquier negociación entre vivos de las tierras restituidas al despojado, la baja materialización de los fallos de restitución de tierras desde una perspectiva de goce efectivo de derechos, el cierre parcial de microzonas realizado por la UAEGRTD

---

<sup>46</sup> Sin perjuicio además de la efectividad y sostenibilidad de la formalización frente a la persistencia de prácticas arraigadas en las zonas rurales.

<sup>47</sup> Según la UAEGRTD a 30 de noviembre de 2019 se han recibido un poco más de 124 mil solicitudes recibidas se han definido 79 mil solicitudes en etapa administrativa de las cuales 51 solicitudes no fueron inscritas. Lo que corresponde a una tasa de negación del 65%.



donde considera finalizado el RTDAF<sup>48</sup> y, en general, los exiguos resultados de la política que se refleja en el número de sentencias<sup>49</sup> y hectáreas restituidas<sup>50</sup>; plantean retos importantes sobre un verdadero proceso de reparación, que aún se encuentra pendiente, pese a la implementación de la política por más de 8 años, lo cual, finalmente, pone en riesgo los objetivos colectivos y finalidades sociales perseguidas por el movimiento de derecho y desarrollo.

## **Bibliografía**

Acción Social: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2005). Proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Acción Social: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2008). Resumen Ejecutivo Proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada - tratamiento diferencial para la protección de los derechos territoriales de los grupos étnicos - plan para pueblos indígenas – PPTP.

Araújo Muñoz, G. (2011). Política integral de tierras. El desafío de la formalización y restitución a despojados. Una apuesta social y de desarrollo rural.

Burgos, G. (2002). Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional. *Revista de economía institucional*, 4(7), 174-199.

---

<sup>48</sup> Art. Artículo 2.15.1.1.16 Decreto 1071 de 2015

<sup>49</sup> De 124.132 mil solicitudes solo han sido falladas por los jueces 10.800 a través de 5496 sentencias, que corresponde a un porcentaje menor al 10% de las solicitudes radicadas ante la UAEGRTD (Fuente UAEGRTD corte 30 de noviembre de 2019)

<sup>50</sup> De 6,5 millones de hectáreas despojadas contenidas en los estudios previos a la Ley 1448 de 2011, han sido restituidas judicialmente 373.533 hectáreas. (Fuente UAEGRTD corte 30 de noviembre de 2019)

Burgos, G. (2006). *Crecimiento Económico Sin Estado de Derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011). *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia*. Enero de 2011.

Congreso de la República (Junio 10 de 2011) *Ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011)*. DO: 48.096.

Corte Constitucional Sentencias T-025-2004, T-821 de 2007 y C-052 de 2013

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencias STC844-2014, STC080-2017, STC1808-2017, STC4375-2017, STC4382-2017, y STC15450-2017

De Soto, H., & Diaz, H. P. (2002). *The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. *Canadian Journal of Latin American & Caribbean Studies*, 27(53), 172.

Esquirol, J. (2014). *Las ficciones del derecho latinoamericano*. Siglo del Hombre Editores.

Esquirol, J. (2008). *Titling and untitled housing in Panama City*. *Tenn. JL & Pol'y*, 4, 243.

Estrada H. y Rodríguez J. (2014). *La política de tierras para la población desplazada 2001- 2011: de la protección a la restitución*. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), pp. 75-121.

Kennedy, D. (2015). Tres globalizaciones del derecho y del pensamiento jurídico, 1850-2000 (No. 44). U. Externado de Colombia.

Martínez, P. (2013). Ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia en Contexto, un análisis de las contradicciones entre el modelo agrario y la reparación a las víctimas. FDCL, TNI

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (mayo 26 de 2015) Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural (Decreto 1071 de 2015). DO: 49.523

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (marzo 11 de 2016) Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural (Decreto 1071 de 2015). DO: 49.812

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Restrepo, J. (2011). Política integral de tierras: un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social.

Ministerio del Interior (diciembre 9 de 2011) Decreto-Ley de Víctimas (Decreto-Ley 4633 de 2011). DO:48.278.

Ministerio del Interior (diciembre 9 de 2011) Decreto-Ley de Víctimas (Decreto-Ley 4635 de 2011). DO:48.278.

PNUD. 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, septiembre.

Presidencia de la República (diciembre 20 de 2011) Decreto Restitución de Tierras (Decreto-Ley 4829 de 2011). DO:48.289.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Moro, B., & Sierra, D. M. (2011). Colombia rural razones para la esperanza: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Offset Gráfico Editores.
- Rivera, Julián (2015). Distinción entre derechos y los objetivos sociales en Dworkin: la defensa de la coherencia interna del derecho en el escenario de la restitución de tierras en Colombia. Boletín No. 6. Comité de Capacitación Especialidad Restitución de Tierras. Rama Judicial.
- Rodríguez, C. (2006). Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo. IUSTA, 1(25).
- Saffon, M. (2010). "The Project of Land Restitution in Colombia: An Illustration of the Civilizing Force of Hypocrisy?" Estudios Socio-Jurídicos 12(2): 109-194.
- Santos, A. (2012). The World Bank's uses of the 'rule of law' promise in economic development. The new law and economic development: A critical appraisal, 253-300.
- Shihata, I. (1995). Legal framework for development: the World Bank's role in legal and judicial reform. Judicial Reform in Latin America and the Caribbean, 28. Ibrahim Shihata, Law,
- Shihata, I. (1997). Democracy and development. International & Comparative Law Quarterly, 46(3), 635-643.
- Thome, J. (1968). The process of land reform in Latin America. Wis. L. Rev., 9.
- Trubek, D & Santos, A. (2007). The New Law and Economic Development A Critical Appraisal. Cambridge.