

¿Restitución de papel?

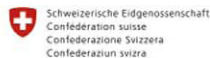
Notas sobre el cumplimiento del posfallo

*Cheryl Morris Rada
Ana Jimena Bautista Revelo
Juana Dávila Sáenz*

DOCUMENTOS 60



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION



Embajada de Suiza en Colombia
Ayuda Humanitaria y Desarrollo (COSUDE)

DOCUMENTOS 60

CHERYL MORRIS RADA

es abogada de la Universidad de Cartagena, con maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo, de la Universidad San Buenaventura de Cartagena.

Ha trabajado en organizaciones de la sociedad civil en temas relacionados con eficacia, promoción y exigibilidad de derechos de población vulnerable o históricamente marginada o discriminada.

En la actualidad, desde su cargo como investigadora del área de Regionalización de Dejusticia, está vinculada, entre otros, a procesos de investigación-acción en región; reclamación por el derecho a la verdad, justicia y reparación de víctimas del conflicto armado colombiano, y exigibilidad por el acceso, uso y control de recursos naturales en Montes de María.

ANA JIMENA BAUTISTA REVELO

es abogada de la Universidad del Cauca, con especialización en Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, y maestría en Derechos Humanos y Democracia en América Latina de la Universidad Andina Simón Bolívar.

Ha trabajado en organizaciones no gubernamentales, como asesora en el Congreso de la República y en la Procuraduría General de la Nación en temas relacionados con la defensa de los derechos humanos de las mujeres, derechos de las víctimas del conflicto armado, y temas agrarios y ambientales.

En Dejusticia ha sido investigadora del área de Litigio Estratégico, de la línea de Género, de la línea de Justicia Transicional; actualmente se desempeña como coordinadora de la línea de Tierras/Campesinado.

JUANA DÁVILA SÁENZ

es PhD en Antropología Social de la Universidad de Harvard, máster en Estudios Internacionales Legales (SPILS) de la Escuela de Derecho de Stanford y abogada de la Universidad de los Andes, de Bogotá. Su investigación académica gira en torno a la antropología del Estado, la violencia y el derecho, y los estudios críticos de la propiedad, la justicia transicional y el delito.

Fue investigadora del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) (área de Tierras y Conflicto) y de la Fundación Gaia-Amazonas; coordinadora del Grupo de Análisis de Contexto de la Unidad de Restitución de Tierras; ha sido consultora en temas de conflicto armado y disputas por la tierra y los territorios en Colombia.

Actualmente es la directora de investigaciones del equipo de Justicia Transicional de Dejusticia.

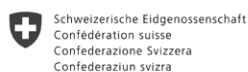
¿Restitución de papel?

Notas sobre el cumplimiento del posfallo

Cheryl Morris Rada

Ana Jimena Bautista Revelo

Juana Dávila Sáenz



Embajada de Suiza en Colombia
Ayuda Humanitaria y Desarrollo (COSUDE)

Documentos Dejusticia 60

¿RESTITUCIÓN DE PAPEL?

Notas sobre el cumplimiento del posfallo

Morris Rada, Cheryl

¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo/ Morris Rada, Cheryl, Ana Jimena Bautista R., Juana Dávila S. -- Bogotá : Editorial Dejusticia, 2020.

102 páginas : tablas ; 24 cm. -- (Documentos ; 60)

ISBN 978-958-5597-41-9

1. Restitución 2. Posfallo 3. Cumplimiento de sentencias 4. I. Tít. II. Serie.

ISBN: 978-958-5597-41-9 Versión digital

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>



Este texto puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>

Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Revisión de textos: María José Díaz Granados

Preprensa: Marta Rojas

Cubierta: Alejandro Ospina

Bogotá, agosto de 2020

Contenido

Agradecimientos	7
Introducción	9
CAPÍTULO 1.	
LA EFICACIA DEL DERECHO: ALGUNAS PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE SENTENCIAS JUDICIALES	15
Modelo de activismo judicial emancipatorio (MAJE)	19
Modelo de costo-beneficio	22
Implementación de decisiones sobre derechos sociales (Rodríguez y Kauffman)	24
CAPÍTULO 2.	
APROXIMACIONES A LA EFICACIA DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN	27
Proceso de restitución y órdenes dadas en las sentencias	27
Aproximación a cuatro factores que inciden en el cumplimiento de las sentencias de restitución	36
CAPÍTULO 3.	
SEGUIMIENTO AL POSFALLO EN RESTITUCIÓN	55
Seguimiento por parte de la judicatura	57
Seguimiento de los organismos de control	58
Seguimiento por parte de la URT.....	61
Banco Agrario	65
Seguimiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.....	67
Seguimiento de la UARIV.....	68

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77
REFERENCIAS	83
ANEXO	89

Agradecimientos

Este texto surge en el marco del proyecto Transformemos Territorios Construyendo Paz, una alianza entre Dejusticia, la Universidad Nacional de Colombia, cinco universidades públicas del orden regional y la Procuraduría General de la Nación, apoyados por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), en el marco del programa Ayuda Humanitaria y Desarrollo, de la Embajada de Suiza en Colombia, la cual fue coordinada de manera juiciosa, acertada y creativa por Johana Rocha, a quien agradecemos de especial manera. Esta alianza combina diversidad de actores y campos de acción, de instituciones convencidas de que la construcción de la paz pasa por buscar salidas a los conflictos sobre la tierra y los territorios, lo que nos ha permitido aprender de sus saberes y experiencias para enriquecer el texto que presentamos. Por supuesto, los vacíos o limitaciones son enteramente nuestros.

Sobre el tema que ocupa este texto, el cumplimiento de la etapa posfallo en los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales, queremos agradecer a las y los procuradores judiciales de restitución de tierras, quienes de manera generosa compartieron con nosotras sus preocupaciones, estrategias y saberes en el ejercicio de su cargo, así como a María Paula Tostón y Ángela Rodríguez, asesoras de la Delegada de Restitución de Tierras, quienes leyeron una versión previa a la publicación y enriquecieron este texto con una mirada crítica. Adicionalmente, agradecemos al Consejo Superior de la Judicatura por permitirnos trabajar conjuntamente, y facilitar el diálogo con jueces y magistrados de la especialidad de restitución.

También damos las gracias a las y los investigadores de Dejusticia que nutrieron este texto, en especial a Laura Natalia Torres, Sergio Ruano y Felipe León por las primeras lecturas y comentarios, y a César

Valderrama, Rodrigo Uprimny y demás colegas que nos brindaron distintas recomendaciones que esperamos hayamos podido interpretar e integrar adecuadamente.

A todo el equipo institucional de Dejusticia, que se encarga de brindarnos las mejores condiciones para desarrollar las distintas acciones de investigación. Finalmente, a Claudia Luque, quien trabaja de manera incansable en todo el proceso editorial.

INTRODUCCIÓN

Aunque aún no existe certeza sobre la magnitud del despojo y del abandono forzado de tierras durante las décadas de mayor intensidad de la guerra en Colombia,¹ de acuerdo con los datos del Registro Único de Víctimas (RUV) con corte a 30 de abril de 2020, se observa que, desde 1985, el 79 % (8.027,450) de las víctimas del país se encuentran inscritas por desplazamiento forzado y otro 1,4 % (142.740) ha declarado hechos de abandono o despojo forzado de tierras o pérdida de bienes muebles o inmuebles.² Asimismo, para diciembre de 2019, el número de solicitudes de restitución de tierras de predios despojados o abandonados ascendió a 1'122.463.

Como respuesta a la magnitud del despojo y el abandono forzado en Colombia, en 2011 el Congreso colombiano aprobó la Ley 1448 por medio de la cual creó un nuevo aparato institucional y un procedimiento mixto –administrativo y judicial– de restitución de tierras y territorios para víctimas del conflicto armado. A esta legislación le siguieron una serie de decretos ley para instaurar procedimientos especiales a fin de que los pueblos afros, indígenas y Rom pudieran obtener una decisión judicial sobre sus derechos territoriales. Estos instrumentos pusieron en marcha un proceso de cambio y acción institucional ambicioso, con carácter innovador (Dávila, 2018) y potencial transformador (Sánchez, 2017) que, aunque ha avanzado lentamente, ha conseguido resultados importantes,

-
- 1 Estudios previos a la puesta en marcha del proceso de restitución señalaban que el despojo oscilaba entre 1,2 y 10 millones de hectáreas (ver Garay, 2009).
 - 2 En el Registro Nacional de Información (RNI), el dato es por pérdida de bienes inmuebles o muebles, sin aclarar que se trate de abandono o despojo, puede tratarse de su destrucción.

entre los que se destacan: la existencia a abril de 2020 de más de 5.600 sentencias proferidas por la especialidad de restitución, que cubija más de 378.000 hectáreas y benefician alrededor de 31.600 personas. No obstante, el esfuerzo institucional y presupuestal realizado durante estos nueve años de implementación podría ser en vano si no se garantiza el cumplimiento de las órdenes emitidas por los jueces y magistrados de restitución a través de sus sentencias, pues de ello depende que a las víctimas se les permita el goce y disfrute de las tierras y los territorios que les han sido formalmente devueltos.

El cumplimiento de sentencias judiciales que reivindicán derechos de grupos o personas marginadas ha cobrado especial relevancia en los últimos años dentro de la discusión de la sociología jurídica, la eficacia del derecho y las políticas públicas en los países con democracias constitucionales, especialmente cuando involucran derechos sociales, económicos y culturales (DESC),³ pues las transformaciones sociales estructurales más amplias a las que apuntan litigios de este tipo comienzan cuando las sentencias emitidas son obedecidas por las autoridades públicas y los particulares a quienes los jueces les imponen “deberes de hacer” para satisfacer los derechos de los reclamantes (Rodríguez Garavito, 2017). En este escenario, se ha vuelto urgente y provechoso tanto el estudio como el diseño de rutas y mecanismos institucionales para dar cumplimiento a las órdenes judiciales que reconocen derechos.

Con la política de restitución no ocurre algo distinto. La restitución efectiva y transformadora que involucra la tierra y el territorio no termina con la sentencia, al contrario, comienza con esta, y por ello es una prioridad examinar si, y en qué medida, las instituciones obligadas están obedeciendo las órdenes impartidas por las y los jueces y magistrados/as de esta especialidad. Así pues, el objetivo general del documento es indagar por el

3 Aunque en el texto tratamos del derecho a la restitución, que no es un DESC, sino un derecho que emana de la responsabilidad del Estado por los daños causados a la población civil en el marco del conflicto armado interno, como violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH), algunas de las órdenes complementarias contenidas en las sentencias de restitución se refieren precisamente a DESC, las cuales permiten el retorno efectivo de las familias restituidas y la superación de las condiciones de vulnerabilidad que las llevaron a la situación de violación de derechos humanos que sufrieron. Por ello, teniendo una identidad práctica semejante, el análisis sobre las órdenes en materia de DESC que incluyen algunos autores consultados resulta pertinente. Esto se explica más adelante.

cumplimiento de las sentencias, como dimensión de la eficacia, en el proceso de restitución de tierras y derechos territoriales. Uno de los factores que según la literatura influye en dicho cumplimiento es la manera como se hace seguimiento a las sentencias. Dedicaremos una sección a analizar este aspecto.

Para enfocar aún más el trabajo empírico, y teniendo en cuenta que son muchas las órdenes y las instituciones con deberes relacionados, escogimos para el estudio aquellas órdenes dirigidas a tres aspectos vinculados con la materialización del derecho a la restitución, aspectos estos de los cuales depende directamente su vocación transformadora: i) la restitución jurídica y material de los predios, ii) el acceso a vivienda, y iii) la adjudicación de proyectos productivos.

Para lograr el objetivo de este trabajo, que es resultado de un proceso de investigación-acción que desde Dejusticia adelantamos a lo largo de 2019, en el marco del proyecto “Transformemos territorios construyendo paz”, financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), en el marco del programa Ayuda Humanitaria y Desarrollo, en articulación con la Procuraduría General de la Nación (PGN), en el mes julio de 2019 enviamos derechos de petición preguntando sobre las acciones adelantadas para cumplir y monitorear el cumplimiento de las órdenes de las sentencias a las siguientes instituciones: Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), Defensoría del Pueblo, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV), Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-Unidad de Restitución de Tierras (UAEGRTD-URT), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Banco Agrario, Agencia Nacional de Tierras (ANT), Agencia de Desarrollo Rural (ADR), Superintendencia de Notariado y Registro y al Departamento Nacional de Planeación (DNP). De estas instituciones, Dejusticia recibió respuesta, en su orden, del Banco Agrario, la Defensoría del Pueblo, la URT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Igualmente, les preguntamos qué obstáculos habían enfrentado o estaban enfrentando para el cumplimiento de las órdenes a su cargo.

Asimismo, entre marzo y noviembre del mismo año realizamos un encuentro con procuradores y procuradoras judiciales de restitución de tierras de distintos lugares del país, quienes compartieron con nosotras, desde su experticia, su conocimiento sobre el posfallo. Llevamos a cabo entrevistas con una magistrada del CSJ, la asesora jurídica de la UARIV –del grupo Corte Constitucional–, con el defensor del pueblo delegado

para asuntos Agrarios y de Tierras, dos funcionarios de salas especializadas en restitución de tierras de dos tribunales y con tres funcionarios de juzgados de la especialidad. Por último, también realizamos observación participativa en espacios de interacción entre jueces y magistrados/as de la especialidad de restitución, y entre ellos y funcionarios de otras entidades, a propósito de la etapa posfallo.

Adicionalmente, revisamos los informes de gestión de la UARIV y la URT del año 2018, los informes de 2018 y 2019 de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 y de la Comisión de Seguimiento a los Decretos Leyes 463, 4634 y 4635 de 2011, el XIII Informe de gobierno sobre la política de atención y reparación a víctimas de 2018, y varios informes de la sociedad civil sobre el tema: Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Forjando Futuros, Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos (OTEC) de la Universidad Javeriana de Bogotá, así como estudios precedentes de Dejusticia. Además, revisamos los proyectos de ley que, desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta mayo de 2020, han buscado su modificación.

Para efectos de tener un marco teórico que nos permitiera cualificar nuestro análisis en relación con los obstáculos que las instituciones o funcionarias(os) consultados manifestaron haber enfrentado respecto del cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales, hemos consultado algunos textos especializados en los que se aborda el problema de la eficacia y el cumplimiento de las sentencias y su potencial transformador.

Pese a este esfuerzo, y en vista de que no ampliamos las entrevistas con otros jueces y magistrados de restitución de tierras, no todas las entidades consultadas respondieron las solicitudes elevadas por Dejusticia, ni tuvimos la oportunidad de indagar con beneficiarios de la política pública sobre sus propias experiencias en el posfallo, este documento es un acercamiento al cumplimiento de las sentencias de restitución. Con todo, esperamos que el panorama que aquí presentamos sea de utilidad para próximas investigaciones y para la toma de decisiones en el corto plazo por parte de las entidades que ejecutan y monitorean el posfallo de la restitución.

Para efectos de lo anterior, dividimos el documento en tres capítulos, seguidos de las conclusiones y recomendaciones. En el capítulo 1 indagamos acerca de la discusión planteada en la sociología jurídica y las

políticas públicas sobre la eficacia de las sentencias judiciales, en búsqueda de elementos analíticos que nos sean de utilidad para identificar las condiciones de orden institucional que, en ciertos contextos, facilitarían el cumplimiento de las sentencias a las entidades obligadas a dar cumplimiento efectivo a las órdenes judiciales. A partir de ese análisis establecimos cuatro categorías con las que organizamos los diferentes factores que, según las entidades consultadas, obstaculizan el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales: i) capacidad institucional; ii) costos financieros y políticos de la implementación; iii) algunas condiciones de las personas receptoras de las sentencias; iv) la ausencia de políticas redistributivas y la existencia de un sesgo anticampesino.

Con estas categorías, en el capítulo 2 organizamos los obstáculos que identificamos en las respuestas de las instituciones, para dar cumplimiento a las órdenes de sentencias, especialmente aquellas que tienen que ver con los tres tipos de órdenes focalizadas. A fin de profundizar en una de las categorías, la que se relaciona con los costos políticos del cumplimiento de las sentencias de restitución, donde las respuestas a las peticiones y entrevistas nos resultaron insuficientes, consultamos los proyectos de ley que se han presentado para modificar la Ley 1448 de 2011.

En el capítulo 3, nos detenemos en describir la manera como se está haciendo seguimiento a la etapa posfallo del proceso de restitución, tanto por parte de las y los jueces y magistrados/as como de las instituciones a cargo de cumplir con las sentencias. Este es un elemento que según la clasificación que hicimos a partir de la literatura, corresponde a la capacidad institucional para dar cumplimiento o no a las sentencias, el cual consideramos de enorme relevancia. Aquí, vinculamos la reflexión al seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, decretado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, en la que se insta a la elaboración de indicadores que permitan medir el avance en la superación del ECI en términos de goce efectivo de derechos (GED), donde se incluye seguimiento a los derechos a la reparación integral y restitución, sustentando la necesidad de crear indicadores de GED que permitan medir el avance, no solo del proceso administrativo y judicial de la restitución, sino de la etapa posfallo, para la cual no existen indicadores actualmente.

Asimismo, sustentamos que además de las y los jueces y magistrados/as, también la URT y la UARIV tienen el deber de seguimiento a toda la etapa posfallo, es decir, al cumplimiento integral de las sentencias con

base en que, por un lado, la URT tiene al menos el 99 % de los solicitantes de restitución y las funciones de la dirección jurídica de la URT exigen seguimiento al cumplimiento integral de los fallos; y que, por otro lado, la UARIV es la coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y la encargada de remitir los informes de avance sobre la superación del ECI. También fundamentamos esta afirmación en las consideraciones de la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019, donde estableció que la URT “debe implementar estrategias para identificar los avances y dificultades en el cumplimiento de las (sentencias)”, y que, para ello, en conjunto con las entidades del SNARIV, “debe plantear propuestas para lograr la materialización de los derechos reconocidos en las sentencias de restitución”.

Finalmente, planteamos algunas conclusiones y recomendaciones orientadas a superar dos aspectos asociados a la capacidad institucional para dar cumplimiento a sentencias. El primero de ellos se relaciona con el seguimiento al cumplimiento de las sentencias en la etapa posfallo de restitución. El segundo aspecto en el que hacemos recomendaciones –que también tiene que ver con la capacidad institucional para dar cumplimiento a las órdenes de restitución– es el de la coordinación/articulación entre instituciones que deben dar cumplimiento a las órdenes, pues fue uno de los obstáculos recurrentes enunciados por las instituciones consultadas y donde hubo propuestas surgidas de estas para superarlos. Nos abstenemos de hacer recomendaciones en las otras categorías con las que clasificamos los obstáculos, toda vez que no hubo sugerencias frente a los mismos y la información consultada nos limita para dar recomendaciones más concretas.

CAPÍTULO 1.

LA EFICACIA DEL DERECHO: ALGUNAS PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE SENTENCIAS JUDICIALES

Desde los tiempos de Kelsen y del realismo jurídico americano, los estudios jurídicos se han preguntado por la eficacia de las normas jurídicas, y han indagado por las causas o las consecuencias –de tipo legal, moral, político y sociológico– de que el comportamiento social se alinee o se distancie de lo prescrito por las reglas jurídicas del momento. De esta manera, en su momento Kelsen, y luego otros teóricos del positivismo jurídico como Norberto Bobbio, entendieron la eficacia como aquella cualidad, propia de ciertas normas jurídicas, que consistiría en su capacidad de modificar la conducta humana para ajustarla a lo prescrito por ellas o, en caso contrario, imponer una sanción (Bobbio, 2000, p. 22). En el caso de Kelsen, su principal preocupación era la de conceptualizar en abstracto la relación entre la eficacia y la validez de las normas (Kelsen, 1960/1967) y resolver si y en qué medida, la eficacia de las normas podría ser asumida por el científico del derecho, o sus operadores, como un requisito para la validez de las mismas.

Para los realistas americanos y los estudios empíricos del derecho que los han precedido, una preocupación permanente ha sido entender por qué ciertas normas jurídicas son eficaces y otras no, a través de una comprensión cada vez más sofisticada de cómo las reglas y las relaciones sociales se constituyen mutuamente. Así las cosas, hoy en día la investigación jurídica ha diversificado ampliamente sus preguntas y sus métodos, y ha reemplazado la noción clásica de eficacia de Kelsen y Bobbio, entre otros, por una indagación que, en vez de atribuir cualidades innatas a las normas según su contenido, su proceso de validación o su contexto, analiza los procesos por medio de los cuales las disposiciones legales son

producidas, recibidas por una variedad de actores sociales y funcionales para determinados objetivos.¹ Una de esas variantes es la literatura sobre las condiciones que facilitan o impiden que las sentencias emitidas por las autoridades judiciales en un contexto dado sean acatadas o ignoradas, y sobre los efectos de las decisiones judiciales.

La pregunta por la eficacia de las normas en general, y por las sentencias judiciales en particular, ha sido una línea de trabajo permanente en Dejusticia; varios de nuestros investigadores/as² se han preocupado por desentrañar la relación de doble vía entre disposiciones normativas de diversa jerarquía y temática, y ciertas estructuras sociales, culturales y políticas que pueden incidir en su cumplimiento.

Mauricio García Villegas, en su trabajo doctoral, *La eficacia simbólica del derecho* (1993), problematiza la noción clásica de eficacia de Bobbio por considerar que no da cuenta de la manera en que, través de sus contenidos y la fuerza legitimadora de sus formas, el derecho crea ideas o representaciones de la realidad en los ciudadanos, que determinan su comportamiento, que no solo es determinado por el otorgamiento de facultades o la posibilidad de recibir sanciones, como lo pensaba Bobbio. A esta capacidad de reconfigurar imaginarios y sistemas de valores García Villegas, desde la sociología jurídica, la llamó eficacia simbólica del derecho.

García Villegas también ha escrito ampliamente sobre las que, a su juicio, son las raíces culturales e institucionales de una tendencia al incumplimiento del derecho en Colombia y ha identificado, para efectos de comprender y dotar de mayor eficacia al aparato jurídico y sus instituciones más democráticas e incluyentes, las siguientes áreas de indagación e intervención social:

-
- 1 Ya sea individuales, colectivos o de élites y poder. Para Habermas, citado por Leiva *et al.* (2011), la eficacia de las normas está dada por su funcionalidad, esto es, que cumpla el objetivo para el cual fue creada. En el Estado social de derecho, la finalidad de las normas debe apuntar a alcanzar la justicia social, como sucede con aquellas dirigidas a población víctima del conflicto armado; este objetivo puede no ser funcional a algunas élites ancladas en el poder y, en esa medida, obstaculizar su cumplimiento. En la revisión es evidente que este aspecto también influye en el cumplimiento de sentencias y se ha asociado a “costos políticos” de la decisión.
 - 2 O personas que hicieron parte de Dejusticia.

... la incapacidad institucional para hacer efectivo el derecho; la herencia española y colonial en la concepción de la autoridad y de la ley; los problemas de diseño institucional (la brecha entre los textos escritos y las realidades sociales); la criminalidad individual y organizada; la relación entre derecho, moral y cultura; y la legitimidad del Estado, de la autoridad y de los jueces. (2011, p. 178)

Otros trabajos de Dejusticia han dirigido el análisis a rastrear algunos de los factores que inciden en que, una vez han sido emitidas normas –incluyendo sentencias– que reconocen o remedian derechos, y que mejoran la situación de ciertos sujetos de derecho en la formalidad, estas desembocan en una transformación efectiva y consistente con lo ordenado, a favor de dichos sujetos. Estos trabajos distinguen dos niveles o momentos de la eficacia de esas normas, que si bien están íntimamente relacionados, difieren desde el punto de vista analítico: i) el cumplimiento en términos prácticos de una norma o sentencia, que es cuando los funcionarios o particulares, a quienes se les exigen ciertas conductas modifican su comportamiento de manera consistente con lo prescrito; ii) el cumplimiento del objetivo abstracto buscado, que en este caso es transformar las condiciones de las personas o la población involucrada y que constituye los efectos de las normas o sentencias que no necesariamente se derivan del primer aspecto.

Para Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2015), este desdoblamiento de la noción de eficacia permite clasificar las normas o sentencias en al menos cuatro categorías según sus efectos: i) normas o sentencias que garantizan derechos en sentido abstracto, pero que no se implementan y, por tanto, no generan ningún impacto o efecto (normas y sentencias de papel); ii) normas o sentencias que, aunque se cumplen, no generan ninguna transformación significativa (normas y sentencias con resultado 0); iii) normas o sentencias que, aunque no se implementan, tienen un cierto efecto indirecto que a la larga puede implicar una mayor y mejor exigibilidad del derecho en cuestión (ganar perdiendo) y, finalmente, (iv) normas y sentencias que son acatadas por los particulares y las autoridades y que, además, generan el efecto material deseado (pp. 102-104).

A partir de estas categorías de eficacia, otros estudios han indagado por los factores que hacen posible lograr una mayor o menor eficacia de las sentencias en materia de DESC. A continuación, presentamos tres estudios que así lo plantean. En primer lugar, revisaremos el modelo de activismo judicial emancipatorio (MAJE) propuesto por Uprimny y

García Villegas en su texto “Corte Constitucional y emancipación social en Colombia” (2005). En segundo lugar, revisaremos el modelo de costo-beneficio propuesto por Brinks (2017), con el que se intenta organizar diversas variables que influyen en el cumplimiento de las sentencias sobre DESC, algunas de las cuales se desarrollan en los estudios de casos agrupados en el texto *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (2017). Finalmente, para dar mayor concreción, usaremos las categorías expuestas por Rodríguez y Kauffman (2014) en el texto *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales. Estrategias para jueces, funcionarios y activistas*.

La razón por la que acudimos a estos análisis sobre eficacia y, concretamente, cumplimiento de providencias relacionadas con DESC, radica en que si bien la política de restitución deriva de un deber del Estado de reparar las graves violaciones de los derechos humanos e infracciones del DIH de las víctimas del conflicto armado en Colombia, se enmarca dentro de la justicia correctiva y, en tal medida, tiene como propósito borrar en lo posible las consecuencias de las ofensas del pasado (Uprimny y Saffon, 2009, p. 48), dicha política goza de un enfoque transformador que reconoce la necesidad de modificar las condiciones preexistentes de discriminación y desigualdad que podían haber estado viviendo las personas que sufrieron el hecho victimizante antes de que este ocurriera, pues de nada serviría reparar a una víctima para devolverla a una situación de discriminación. En tal sentido, las acciones de reparación transformadora incluyen deberes del Estado que podrían estar relacionados con la política social con el fin de satisfacer necesidades materiales básicas insatisfechas.³

Este tipo de políticas están asociadas a la justicia distributiva y a los deberes estatales frente a los DESC (Uprimny y Saffon, 2009, p. 48), pues, por ejemplo, como se verá más adelante, las órdenes emitidas en sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales en las que se estipula la restitución jurídica (formalización) y material (entrega) de los predios o territorios despojados o abandonados forzosamente por el conflicto armado colombiano, están acompañadas de órdenes complementarias que tienen como finalidad garantizar el retorno efectivo de los afectados y superar la situación de exclusión y marginación en la que se encontraban antes del conflicto –materializar el enfoque transformador de la política–.

3 Varios autores han sostenido esta tesis, entre otros, Rivas y Rey (2008, pp. 43-52).

En buena medida las órdenes complementarias se relacionan con la satisfacción de los DESC. De allí la relación que encontramos entre el cumplimiento de sentencias en materia de DESC y el proceso de restitución, que resultan de utilidad para el propósito de este texto.

Modelo de activismo judicial emancipatorio (MAJE)

Uprimny y García Villegas (2005) analizan el poder emancipatorio, esto es, el carácter contrahegemónico y, por ende, de transformación social de las decisiones de la Corte Constitucional de Colombia, a través de la combinación de un estudio teórico con cinco casos claves, en donde se evidencia el activismo judicial de esta corporación como poder emancipador generador de cambio y una combinación de eficacia instrumental y simbólica. En estos cinco casos se identifican cuáles fueron los factores de éxito, para llegar a la conclusión de que la eficacia material y simbólica de las sentencias constitucionales, y la posibilidad de que se traduzcan en decisiones que produzcan cambios sociales (emancipación), depende de distintos factores, entre los que se encuentran: i) la decisión judicial, ii) el contexto social, iii) los actores sociales, iv) la estrategia política y v) el entorno internacional.⁴

4 El primer caso es el de los derechos de la población indígena, en el que se destacan: i) cohesión interna del movimiento lograda durante el primer periodo (lucha de clases en articulación con campesinos, obreros y estudiantes, en la disputa por la tierra); ii) la voluntad política del Estado de hacer concesiones en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, y iii) la existencia de una opinión pública favorable a la causa indígena (Uprimny y García Villegas, 2005, p. 278). Sin embargo, en opinión de los autores, con el fortalecimiento de la lucha jurídica, se han propiciado dos tendencias al interior del movimiento indígena que “han creado dificultades de comunicación entre líderes tradicionales, dificultades de representación, dificultades de estrategia y dificultades de comportamiento político” (p. 279). El segundo caso es el del movimiento sindical, aunque no resultan tan claros los factores que facilitaron la promulgación de sentencias en favor de este movimiento, Uprimny y García afirman que la estrategia jurídica de los sindicatos parece haber estado favorecida por: “la ampliación del concepto jurídico que resulta de las que resulta de las decisiones de la Corte Constitucional en las cuales se protegen los derechos de los trabajadores a partir de los principios constitucionales mismos y no de la ley laboral” (p. 281). En el caso de los derechos de las personas LGTBI, el factor determinante para el favorecimiento de la lucha jurídica a través de acciones judiciales parece haber venido de la mayor visibilidad que cobra esta población, con la Constitución de 1991, en la orientación globalmente progresista que observaron en la Corte Constitu-

Sobre el tipo de *decisión judicial*, cuando se trata de decisiones que prohíben o anulan una conducta (obligaciones de no hacer), su efecto es inmediato, pero cuando se trata de órdenes que comportan obligaciones de hacer, estas encuentran mayor resistencia. Las autoridades encargadas de cumplir con la orden pueden “aducir restricciones presupuestas, dificultades administrativas, problemas operativos, etc.” (Uprimny y García Villegas, 2005, p. 298). En los casos expuestos por los autores, las decisiones en su mayoría tenían que ver con obligaciones de no hacer.⁵

cional, incluyendo su lenguaje y en el hecho mismo de que un alto tribunal estudiara el tema, con lo que dejaba de ser tabú, lo cual ha implicado que tengan mayor visibilidad y aceptación en sus reivindicaciones. Sin embargo, siguen existiendo acciones discriminatorias sutiles, en las que públicamente se dice que se acepta la diferencia, pero en privado se usan artimañas para ocultar una decisión o acción discriminatoria, para lo cual la vía judicial constitucional tiene menor eficacia (pp. 281-285). El cuarto caso expuesto tiene que ver con las violaciones de los derechos humanos perpetradas por militares en contraposición con su fuero militar. En este caso es interesante observar que existe una menor eficacia ya que las autoridades estatales obligadas al cumplimiento se resisten a él y la Corte no cuenta con mecanismos para hacer cumplir sus órdenes. Sin embargo, hay un cierto respaldo a la actividad de la Corte en este tema, a pesar de la poca eficacia directa de sus sentencias. Este respaldo a la Corte se fundamenta en tres elementos: i) una especie de solidaridad con la derrota, donde se perciben como un actor solitario e impotente, pero que logra mantener sus posiciones básicas; ii) a pesar de los pocos efectos prácticos, sus decisiones sirven para avanzar en la lucha contra la impunidad, y iii) la importancia ético-política que estas decisiones podrían tener en el futuro. Este es un ejemplo mucho más fuerte que los anteriores sobre la eficacia simbólica-política de las sentencias. El último caso expuesto es el de los deudores hipotecarios con el sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC). En este caso, fue la organización entre los deudores de diferentes lugares del país lo que permitió llevar a cabo el litigio y, posteriormente, con sentencia a su favor, propició una suerte de “movimiento social de desobediencia civil” que potenció su cumplimiento. No obstante, se identifica que la decisión podría tener dos riesgos: i) en relación con los efectos futuros en el sector financiero que podría no traducirse en mayor acceso a vivienda para los pobres, sino, por el contrario, deprimir más el sector de la construcción, y ii) que “el peso excesivo de la estrategia jurídica habría limitado las potencialidades de estas asociaciones de usuarios” (p. 293).

- 5 En el caso indígena, por ejemplo, las decisiones de prohibición de no explotación de petróleo en pueblos indígenas, la limitación a la libertad religiosa, la prohibición de hacer proselitismo de algunos indígenas convertidos a otras religiones distintas a la tradición del pueblo indígena al que pertenecían. En el caso del movimiento sindical, como ejemplo se encuentran las decisiones de no ejercer acciones discriminatorias contra los

El segundo factor, sobre el *contexto social*, se refiere particularmente a los costos políticos de la decisión, que tienen que ver con la valoración positiva o negativa de diferentes actores sociales. Así, las posibilidades de eficacia e impacto de las sentencias son mayores en contextos donde existen consensos sobre los valores defendidos por los actores sociales y la Corte, y menores cuando hay disenso (Uprimny y García Villegas, 2005, p. 300).

El tercer elemento que influye en la eficacia de las sentencias constitucionales tiene que ver con los *receptores de la decisión y su visión de la estrategia jurídica*. Aquí es importante la cohesión que puedan tener los beneficiarios, pues a mayor dispersión entre estos, buscando el interés individual, menores posibilidades de éxito habrá que si se trata de actores con vínculos comunitarios fuertes, donde prima el interés colectivo (Uprimny y García Villegas, 2005, p. 300).

El cuarto factor es el *peso de la estrategia jurídica*. Aunque no se explica con claridad cómo está asociado de manera específica con su influencia en la eficacia de las sentencias propiamente dichas –en términos de impacto en la lucha contrahegemónica de los actores sociales–, del texto se infiere que cuando la estrategia jurídica surge de un movimiento o de su lucha puede haber mayor éxito o eficacia de las sentencias, que cuando la estrategia es coyuntural, que responde a una crisis específica y que podría tener algunos de los peligros advertidos en relación con el movimiento social, consistentes en su debilitamiento cuando basan su estrategia de incidencia en lo judicial, y pierden de vista otros escenarios más políticos.

El último criterio tiene que ver con la *dimensión internacional* del tema. Para los autores “la existencia o no de apoyos jurídicos o políticos internacionales es una variable significativa para explicar el impacto de las decisiones de un tribunal constitucional” (Uprimny y García Villegas, 2005, p. 302).

trabajadores sindicalizados, como no pagarles horas extras. En el caso de la población LGTBI, también se trató de la prohibición de no ejercer acciones de discriminación tales como expulsar a un estudiante homosexual, o sancionar a un docente o militar en razón de su orientación sexual. En el caso de las violaciones de los derechos humanos por parte de los militares, también se trata, por ejemplo, de la prohibición de invocar la obediencia debida para justificar la comisión de los actos violatorios de los derechos humanos. En el caso de los deudores del UPAC, no pueden los acreedores impedir el prepagado de la obligación, ni puede ser sancionado el deudor por hacerlo.

De esta manera, para lograr una mayor efectividad emancipatoria de las decisiones progresistas de la Corte se requiere combinar los siguientes factores,

... decisiones judiciales remediales, preferentemente de no hacer (prohibiciones), recibidas en contextos o auditorios consensuales, apropiadas políticamente por movimientos bien sea dispersos o bien sea comunitarios, los cuales adoptan la estrategia jurídica como parte constitutiva de su lucha política y de su identidad como movimiento y cuentan con vínculos internacionales de apoyo. (Uprimny y García Villegas, 2005, p. 302)

Sin embargo, los casos analizados en este estudio, que se consideran casos en los que hubo eficacia en términos de transformación social emancipadora, permiten observar que la combinación de factores no es siempre la misma. Igual sucede con los casos analizados en el modelo de costo-beneficio de Brinks, que veremos a continuación, en el que la combinación de factores de éxito también varía de un caso a otro.

Modelo de costo-beneficio

Daniel M. Brinks, en *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, busca recoger las múltiples variables que influyen en la probabilidad de que las sentencias sean o no cumplidas a partir del estudio del ejercicio litigioso en materia de DESC (2017, p. 580). Variables que agrupó en un modelo que denominó “costo-beneficio”, y que se basa en el análisis de la reacción anticipada de los sujetos que intervienen (a los que están dirigidas las órdenes, los beneficiarios y la sociedad) en el cumplimiento, cuya finalidad es hacer visibles los patrones más recurrentes que afectan la probabilidad de cumplimiento de las sentencias, más que ser “un modelo tradicional o puramente racionalista, materialista basado en el interés propio” (p. 582), y muestra cómo es más fácil o difícil generar costos para el incumplimiento de las sentencias (p. 584).

Al desarrollar su modelo de costos-beneficios, Brinks afirma que estos se pueden observar en al menos tres dimensiones: financiera y material, política y “normativa”

Los *costos financieros-materiales* están relacionados con la disponibilidad presupuestal y el contexto financiero que implican el cumplimiento de las exigencias que se realizan en litigios impulsados por activistas (Brinks, 2017, p. 586). Una de las estrategias que se discute para superar

los obstáculos asociados a los costos financieros, y que es recurrente en distintos casos internacionales que analiza Brinks, es la posibilidad de tener “sentencias dialógicas”, pues permiten que los destinatarios puedan “diseñar formas más eficientes, con menores costos, de conseguir los fines buscados mediante las sentencias judiciales, en comparación con las pensadas por un tribunal” (p. 586).

Los *costos normativos* son entendidos como el choque o la congruencia entre el propósito del proceso judicial y los objetivos o valores del destinatario de la sentencia, o sea, la institución o sujeto que debe cumplirla (Brinks, 2017, p. 588). Aquí, una estrategia que puede ser útil para lograr el cumplimiento de las sentencias es el impulso de medidas “blandas, dialógicas o abiertas”, que dependen de la carga normativa que está presente en los casos (p. 591); es decir, cuando el análisis indique que el costo-beneficio para el destinatario es negativo, o sea, que lo que se pretende con la sentencia va en contra de los valores defendidos por los destinatarios del cumplimiento, las sentencias dialógicas no parecen ser útiles, pero cuando la carga es positiva, o sea, hay congruencia entre lo que se pretende con la sentencia y los valores defendidos por los destinatarios, allí las sentencias dialógicas sí tendrían mayor posibilidad de generar cumplimiento.

En cuanto a los *costos políticos*, el autor se refiere a la desaprobación pública y la consecuente carga negativa de ella, que puede generar el cumplimiento o no de una sentencia para su destinatario (funcionarios públicos, empresas, etc.) (Brinks, 2017, p. 592).

Aquí, el costo político se relaciona directamente con el número de beneficiados con la pretensión; cuando se trata de pocas personas con pretensiones de cambios estructurales, su nivel de cumplimiento apuntaría a ser bajo. Cuando hay un número mayor de personas, el “capital político” del grupo crece. Sin embargo, cuando crece el grupo también “aparecen problemas de acción colectiva que hacen más difícil crear costos para alguien”, y los costos de cumplimiento aumentan pues el número de destinatarios es indefinido. Esto hace que en los dos extremos haya problemas para el cumplimiento (Brinks, 2017, p. 594), lo que puede afectar de forma crucial los costos políticos (p. 595).

Una de las ganancias que puede obtenerse de un buen manejo de los costos políticos para Brinks consiste en la prolongación de la competencia de los tribunales, que se logra por la acción colectiva que toma el proceso como “punto focal y plataforma para la actividad política organizada” (Brinks, 2017, p. 596). Por ello, afirma Brinks, que es posible que el

seguimiento continuado sea una estrategia que funcione cuando hay proponentes con capacidad organizativa fuerte, donde los destinatarios pueden sufrir costos por no atender las órdenes del proceso judicial (p. 596).

Por último, para el análisis de factores que propone Brinks, hay que pensar en quién recaen esos costos-beneficios y a qué tipo de costos están sometidos esos destinatarios. Para él existen cuatro clases de destinatarios: i) empresas comerciales privadas, ii) políticos electos, iii) burócratas responsables de implementar programas del Estado, iv) jueces encargados de aplicar estándares establecidos en las sentencias de derechos humanos (Brinks, 2017, p. 597).

Por ejemplo, en el caso de los burócratas, el autor recomienda pensar en qué les haría cumplir una decisión. Algunas veces se trata de cosas que les importen individualmente: “presupuesto, responsabilidad personal, rutina, el prestigio de su organismo administrativo y la lógica del oficio” (Brinks, 2017, p. 599). También puede funcionar imponer responsabilidades individuales, pero eso funciona en unos países más que en otros, pues algunos poseen una rotación tal en los cargos, que el problema pasa al sucesor (p. 599). Las responsabilidades individuales tampoco funcionarían cuando se trata de un destinatario legislador, pues no están sometidos a sanciones por no legislar (p. 602).

De lo expuesto es posible concluir, retomando lo dicho por Brinks, que el cumplimiento o no de las decisiones judiciales se produce por “una combinación compleja de consideraciones, que con frecuencia tienen interacciones entre sí y se traslapan” (Brinks, 2017, p. 583). Por lo cual, el ejercicio litigioso en materia de DESC o derechos humanos exige la reflexión sobre esas consideraciones.

Implementación de decisiones sobre derechos sociales (Rodríguez y Kauffman)

Finalmente, César Rodríguez y Celeste Kauffman, en su *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales. Estrategias para jueces, funcionarios y activistas* (Rodríguez y Kauffman, 2014), presentan cinco factores que influyen en el cumplimiento de las sentencias en materia de DESC.

En primer lugar, está la *legitimidad y fortaleza de los jueces*, que se refiere a la independencia de los jueces de otras ramas del gobierno y el respeto que pueden tener por parte de las distintas autoridades estatales y civiles, así como la capacidad para hacer cumplir sus decisiones. Es deseable que las y los jueces sean “capaces de conservar su jurisdicción sobre

el caso, vigilar su implementación, imponer sanciones o multas a los organismos y funcionarios del Estado que las incumplan, y, de ser necesario, declarar en desacato a los organismos y funcionarios del Estado” (Rodríguez y Kauffman, 2014, p. 14)

El segundo factor está relacionado con la *capacidad institucional*, este incluye tanto a los jueces como a las otras entidades estatales responsables del cumplimiento. Para los primeros este factor se relaciona con la posibilidad de tener tiempo, recursos y conocimiento para vigilar la implementación de sus órdenes. En el caso de otros organismos estatales se debe analizar si tienen los recursos, la capacidad y la coordinación interinstitucional necesarios para lograr la implementación de las órdenes dadas en las providencias.

En tercer lugar, se encuentran los *costos de la implementación*, que se refieren al análisis de los costos financieros y políticos para los organismos estatales que están a cargo del cumplimiento.

En cuarto lugar está el *tamaño del grupo*. Para estos autores, cuando el grupo tiene un número mayor de beneficiarios puede tener niveles de cumplimiento mayores.

El último factor está relacionado con el *comportamiento de los movimientos sociales* en torno a los procesos judiciales. La participación de los movimientos sociales puede ayudar a mantener la presión sobre las autoridades estatales encargadas de la implementación de las decisiones (Rodríguez y Kauffman, 2014, pp. 14-16).

Teniendo en cuenta el marco de análisis anterior, en el presente documento adoptamos el concepto de eficacia desde el punto de vista sociológico y no solo jurídico, que incluye el análisis sobre implementación o cumplimiento, y el análisis sobre sus impactos o efectos.⁶ Igualmente, a partir de los referentes teóricos expuestos, en este texto de reflexión concentramos el estudio en cuatro factores que, a nuestro juicio, influyen en la eficacia de las decisiones de las sentencias de restitución, sin que ello signifique que no existan factores adicionales desde donde pueda darse una comprensión más integral del fenómeno.

Los cuatro factores son, en primer lugar, la capacidad institucional, factor que adoptamos del modelo de implementación de decisiones

6 Esto quiere decir que implementación la asejamos a cumplimiento. La eficacia incluye este concepto (implementación o cumplimiento) y el de efectividad, entendido como el análisis de los impactos o efectos, conceptos a los que también les otorgamos un significado sinónimo.

sobre derecho sociales de Rodríguez y Kauffman; en segundo lugar, los costos de la implementación en términos financieros y políticos, elemento que aparece en los tres componentes teóricos estudiados; en tercer lugar haremos alusión a los receptores de la decisión, factor trabajado por Uprimny y García (2005), Rodríguez y Kauffman (2014), y de manera indirecta por Brinks (2017). Finalmente, atendiendo a la especificidad que entraña el proceso de restitución, en cuarto lugar analizamos la ausencia de políticas redistributivas de la tierra y el sesgo anticampesino, como un elemento de contexto. Este último es un factor que también está presente en los tres modelos teóricos, aunque de forma indirecta o no se denomine de esa manera.

Estos cuatro factores han sido escogidos atendiendo a las particularidades del proceso de restitución, en especial por el tipo de órdenes dadas en las sentencias que implican en buena medida altos niveles de coordinación interinstitucional y de recursos financieros para su cumplimiento, pero también las características particulares de lo que implica restituir en medio del conflicto armado. Adicionalmente, escogimos estos cuatro factores atendiendo a las limitaciones de la información recolectada, ya que su fuente proviene sobre todo de instituciones y no de las víctimas del despojo y el abandono forzado.

Antes de pasar al análisis de los factores sobre la eficacia de las decisiones judiciales en materia de restitución y, en especial, frente a las órdenes de restitución de vivienda y de proyectos productivos, consideramos importante entender de manera general el proceso de restitución y las rutas que institucionalmente deben seguirse para lograr el cumplimiento de las tres clases de órdenes focalizadas.

CAPÍTULO 2.

APROXIMACIONES A LA EFICACIA DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN

Proceso de restitución y órdenes dadas en las sentencias

La Ley 1448 de 2011 estableció un proceso de restitución que es de carácter mixto, cuenta con una fase administrativa y una judicial. La fase administrativa la desarrolla la UAEGRTD, ante la cual pueden acudir las personas que se consideren propietarios, poseedores u ocupantes de un predio que se vieron forzados a abandonar o del cual fueron despojados en el marco del conflicto armado con posterioridad al 1 de enero de 1991 (OTEC, 2018, p. 5). También pueden acudir voceros de comunidades étnicas que busquen la restitución de tierras o territorios abandonados o despojados forzosamente. En esta fase, la UAEGRTD estudia las solicitudes que presenten estas personas o sujetos colectivos y decide si cuentan con los requisitos para que el predio o los territorios en cuestión sean inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF).

Los predios o territorios inscritos tienen la presunción de haber sido despojados o abandonados forzosamente. Para desvirtuar esta presunción, quien se oponga a la restitución deberá probar que el predio no fue abandonado o despojado, o que obró de buena fe exenta de culpa al adquirir el predio o territorio sujeto de inscripción. Es decir, la carga probatoria la asume quien ostente actualmente la tenencia de los predios o territorios solicitados, o quien se considere con mejor derecho que el reclamante.

Una vez inscrito el predio o territorio en el RTDAF, el proceso debe pasar a la segunda fase, que consiste en la presentación de la solicitud de restitución ante los jueces civiles del circuito especializados en restitución

de tierras, quienes tramitarán y decidirán sobre el asunto, siempre y cuando no haya oposición. En caso de haberla, el juez documentará el caso, pero deberá remitirlo al Tribunal Superior correspondiente, sala especializada en restitución de tierras, para que este tome la decisión. Igualmente, la sala es competente para revisar los casos en los que los jueces del circuito emitan sentencias desfavorables a la pretensión de restitución.

Para la presentación de la demanda, el solicitante podrá pedir la representación legal de la UAEGRTD sin costo alguno, o podrá contratar los servicios de un abogado particular de confianza. En todo caso, la demanda buscará que se restituya o reconozca la propiedad, posesión u ocupación del inmueble (que figure a nombre de la persona restituida y libre de gravámenes), la titulación colectiva de consejo comunitario o la constitución y ampliación del resguardo; que se obtenga de vuelta el poder material y dispositivo (de usarlo, explotarlo, etc.), y que se tomen las medidas necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble, así como la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas. Si la sentencia es favorable, el predio deberá entregarse dentro de los tres días siguientes a su emisión (OTEC, 2018, p. 6).

La sentencia incluye órdenes complementarias a la restitución propiamente dicha, que buscan la estabilización socioeconómica (proyectos de generación de ingresos), la satisfacción de la vivienda y de otros derechos sociales, al igual que órdenes tendientes a la seguridad física (Ley 1448 de 2011, art. 91, lits. a y p,) y la reparación integral, con el objetivo de garantizar el retorno efectivo de las personas restituidas y la reparación plena. El juez puede incluir estas órdenes discrecionalmente, es decir, puede emitir las, aunque no le hayan sido solicitadas en la demanda, por el demandante o su apoderado judicial, quien tampoco está en la obligación de solicitar estas medidas.¹ Esto es así en virtud del enfoque transformador,

-
- 1** El artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 establece el contenido de la solicitud (demanda) de restitución de tierras. Según este artículo, no es obligatorio tener una sección de pretensiones, por lo cual no se entiende obligatorio solicitar al juez estas medidas, pero, de considerarse necesarias, es importante que se incluyan en la demanda, para garantizar que el juez deba pronunciarse sobre ellas. "Artículo 84. contenido de La solicitud. La solicitud de restitución o formalización deberá contener:
- a) La identificación del predio que deberá contener como mínimo los siguientes datos: la ubicación, el departamento, municipio, corregimiento o vereda, la identificación registral, número de la matrícula inmobiliaria e

que es el principio que orienta todas las acciones de la política de víctimas, en tanto que estas acciones deben recuperar y reconstruir “un proyecto de vida digno y estable de las víctimas”, bajo el entendido de que solo transformando “los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización” se podrá evitar la repetición de los hechos (art. 5, Decr. 4800 de 2011).

Hasta aquí, el trámite está diseñado para resolverse en un periodo máximo de 210 días hábiles para ambas etapas (90 en la administrativa y 120 en la judicial), lo que equivale a aproximadamente 8 meses de duración. Sin embargo, en la práctica, esto no ocurre y el promedio de duración del proceso en ambas etapas es de aproximadamente 3 años.

Luego de esto, existe una etapa final que consiste en el cumplimiento de las órdenes, entre ellas, las que son complementarias a la restitución jurídica y material del predio y cuyo objetivo es garantizar la “efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas” (Ley 1448 de 2011, art. 91, lit. p), esto es, garantizar el retorno efectivo y la superación de las circunstancias de vulnerabilidad del restituido² que

identificación catastral, número de la cédula catastral.

b) La constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas.

c) Los fundamentos de hecho y de derecho de la solicitud.

d) Nombre, edad, identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar, o del grupo de personas solicitantes, según el caso.

e) El certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria que identifique registralmente el predio.

f) La certificación del valor del avalúo catastral del predio.

Parágrafo 1o. Se garantizará la gratuidad a favor de las víctimas, de los trámites de que trata el presente artículo, incluyendo la exención del arancel judicial a que se refiere la Ley 1394 de 2010.

Parágrafo 2o. En los casos en que no sea posible allegar con la solicitud los documentos contenidos a literales e) y f) del presente artículo, se podrán acreditar por cualquiera de los medios de prueba admisibles señalados en el Código de Procedimiento Civil su calidad de propietario, poseedor u ocupante de las tierras objeto de restitución”.

- 2** No es necesario corroborar las circunstancias de vulnerabilidad actuales del solicitante de restitución, basta con confirmar que el despojo incluyó la pérdida de vivienda y otros bienes, para que el juez ordene estas medidas. Por ejemplo, en el caso de vivienda, ver el artículo 123 del Capítulo IV de la Ley 1448 de 2011, artículo 45 del Decreto 4829 de 2011, modificado por el artículo 2.15.2.3.1 del Decreto 1071 de 2015. Revisar también: Bolívar, Botero y Gutiérrez (2017, pp. 49 y ss.).

llevaron a que el abandono o despojo ocurriera, de conformidad con el enfoque transformador mencionado.

La sentencia es apenas el reconocimiento de los derechos a favor del restituido, pero solo en su cumplimiento es que se empiezan a satisfacer esos derechos. La duración de esta etapa no tiene un término en la ley y su nivel de materialización varía dependiendo de distintos factores, como los que hemos mencionado en el marco de análisis, entre otros.

En relación con el tipo de órdenes dadas en las sentencias encontramos que son de distinto tipo y van dirigidas a más de 330 entidades entre nacionales y territoriales, de acuerdo con lo dialogado con la URT.

TABLA 1
Tipos de órdenes y entidades en sentencias individuales

Tipo de órdenes	Contenido	Entidad
Restitución	Titulación (seguridad jurídica)	ANT (antes Incoder), IGAC, catastros, SNR, ORIPS, notarías y URT
	Entrega material	Fuerza Pública, Ministerio Público
Reparación Integral	Retornos, reubicaciones, medidas de reparación integral individual y colectiva y con enfoques diferenciales, acompañamiento a acciones de reparación integral de competencia de otras entidades	Gobernaciones, alcaldías, UARIV, SNARIV, Centro Nacional de Memoria Histórica
Vivienda	Subsidios de viviendas rurales, subsidios integrales de tierras	Ministerio de Vivienda, Banco Agrario y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, URT
Estabilización socioeconómica	Programas de generación de ingresos (productivos), asistencia técnica	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, URT
	Condonación de deudas	Concejos municipales, Municipios, URT
Garantías de no repetición	Seguridad	Fuerza Pública, gobernaciones, alcaldías
	Investigaciones por omisiones durante el proceso	Ministerio Público
Seguimiento	Informes de materialización de órdenes	UARIV, SNARIV, gobernaciones, alcaldías

FUENTE: elaboración propia a partir de las respuestas recibidas por las entidades y de informes publicados por el Cinep sobre el seguimiento a sentencias y órdenes de restitución de tierras y derechos territoriales.

En las tablas 1 y 2 se enuncian esquemáticamente los contenidos de las órdenes que de manera más recurrente ha impartido la especialidad de restitución en sus sentencias individuales y colectivas (étnicas o comunitarias), y se señalan también las entidades a las que tienden a ser dirigidas.

TABLA 2
Tipos de órdenes y entidades en sentencias colectivas de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas

Tipo de órdenes	Contenido	Entidad
Restitución	Titulación colectiva de consejo comunitario o la constitución y ampliación del resguardo, actualizaciones	ANT, IGAC, catastros, SNR, ORIPS, notarías, URT, Defensoría
	Entrega material	Fuerza Pública
Reparación Integral	Retornos, reubicaciones, medidas de reparación integral individual y colectiva y con enfoques diferenciales, y acompañamiento a acciones de reparación integral de competencia de otras entidades; asistencia psicosocial; acceso a servicios públicos	Gobernaciones, alcaldías, UARIV, SNARIV, Ministerio de Vivienda, ICBF, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, URT
	Reparación simbólica: monumentos, perdón público. Centro de encuentro y reconstrucción del tejido social	CNMH, Ministerio de Defensa, alcaldías, nación, Ministerio del Interior, gobernaciones
Vivienda	Reconstrucción de centros poblados e infraestructura asociada, subsidios de vivienda	Alcaldías, Ministerio de Vivienda, Banco Agrario, Ministerio de Agricultura, URT
Estabilización socioeconómica	Proyectos productivos comunitarios y seguridad alimentaria	Alcaldías, secretarías de educación departamentales, Ministerio de Educación, corporaciones autónomas, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, gobernaciones, URT, Agencia de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible
	Condonación de deudas	Concejos municipales, URT, alcaldías municipales
Protección ambiental	Acciones en relación con las solicitudes de títulos mineros y petroleros; recuperación de ecosistemas naturales y economía tradicional	ANM, ANH, ANLA, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Desarrollo Sostenible, corporaciones autónomas

Tipo de órdenes	Contenido	Entidad
Participación	Consulta previa	Ministerio del Interior, corporaciones autónomas
Derecho a la salud	Acciones para la prestación del servicio de salud e infraestructura adecuada, incluyendo infraestructura tecnológica	Ministerio de Salud, Ministerio de comunicaciones y tecnologías, IPS
Derechos culturales	Promoción y pedagogía	Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura
Garantías de no repetición	Plan de protección de autoridades locales. Desarrollo de reglas de convivencia pacífica. Estrategia de seguridad para el retorno efectivo; suspensión entrenamiento de batallones	UNP, Comisión nacional de Territorios Indígenas. Policía y Ejército Nacional.
	Investigaciones por conductas delictivas en contra de la comunidad y a las que haya lugar	Fiscalía General de la Nación (FGN), PGN

FUENTE: elaboración propia a partir de las respuestas recibidas por las entidades y de informes publicados por el Cinep sobre el seguimiento a sentencias y órdenes de restitución de tierras y derechos territoriales.

En una sentencia que protege el derecho a la restitución siempre existe una pluralidad de órdenes que podemos calificar como conjuntivas, lo que implica que para su cumplimiento se requiere de una pluralidad de acciones de hacer o de dar (órdenes positivas según la teoría general de las obligaciones), las cuales deben cumplirse en su integridad para la satisfacción del goce efectivo del derecho de las víctimas de despojo y abandono forzado, lo que implica que las administraciones deban realizar mayores esfuerzos para lograr la eficacia de este tipo de órdenes.

Ahora bien, teniendo en cuenta la cantidad de sujetos involucrados en el cumplimiento de las órdenes, algunas de ellas son divisibles y otras mancomunadas, es decir, cuando existen órdenes que puede cumplir una institución de manera autónoma y otras que requieren del trabajo mancomunado entre varias de ellas para su cumplimiento. Las tres clases de órdenes escogidas para este estudio (restitución, vivienda y proyectos productivos) son, por regla general, órdenes que implican obligaciones conjuntivas, es decir, se requiere un trabajo coordinado de las instituciones quienes deben actuar paralelamente o en relevos para lograr su cumplimiento. A continuación, describimos brevemente el proceso para materializar cada una de esas órdenes

Restitución jurídica y material

Para hacer efectiva la titulación –entendida como la transferencia de los derechos de propiedad a los reclamantes– no basta con la sentencia, sino que es necesario hacer otros trámites que variarán según la calidad jurídica del predio restituido. Así las cosas, por ejemplo, si se trata de un predio baldío susceptible de apropiación, es necesario que la ANT expida una resolución de adjudicación, seguida de la inscripción de esta en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) correspondiente. Igual sucede con la restitución de predios privados, para los cuales se requiere, en su orden, el levantamiento de la medida cautelar que se inscribe con la presentación de la demanda, la actualización de los registros cartográficos y alfanuméricos a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y de las oficinas de registro de instrumentos públicos, la entrega material del predio, que normalmente procede con la presencia de la juez o magistrada, con miembros de la fuerza pública y del Ministerio Público y, finalmente, del registro del acta de entrega ante la ORIP correspondiente (ANT, 2017).

De esta manera, las entidades a las que se dirigen las órdenes relacionadas con restitución jurídica (titulación o compensación) y material son, principalmente, la ANT, el IGAC, catastros descentralizados, Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), ORIP, notarías y URT. Las compensaciones se dirigen a la URT con cargo al Fondo de Tierras.

Proyectos productivos

En el caso de los proyectos productivos, cuando son a través de la ruta de restitución individual, estos están a cargo de la URT, para lo cual se surte un proceso que inicia con la caracterización de la familia retornada y sigue con la realización de un diagnóstico en el que se analizan las estrategias productivas y comunitarias anteriores al despojo, donde se identifican tipos de productos, situación ambiental, sistemas de producción regional, mercados, etc. Posteriormente, esta entidad le encarga a los “operadores regionales”, que son terceros diferentes a la URT, la formulación de un plan de vida productivo (PVP). El PVP debe contener, entre otras cosas, la especificación de insumos y recursos, así como los roles y las responsabilidades de cada parte. Seguidamente, la URT debe aprobar este PVP, que implica además el compromiso de la familia de destinar el incentivo para el cumplimiento de los objetivos del plan.³ Finalmente, se pone en marcha

3 Según la guía de la URT sobre el Programa Proyectos Productivos para

el proyecto, para lo cual, la URT asigna un monto de hasta 40 smlmv por familia que deberán ser usados dentro de los 24 meses siguientes al inicio del PVP. Una vez aprobado el plan, la URT informa a la entidad financiera para que haga los desembolsos (UAEGRTD, s. f.). Una vez asignado el incentivo, la URT se encarga de realizar acompañamiento y proveer asistencia técnica por 24 meses, aunque eso depende de lo establecido en cada uno de los PVP. Finalmente, un agente externo diferente del operador y de la URT, pero contratado por esta última, realiza una evaluación del proyecto, teniendo en cuenta, entre otros elementos, los desembolsos, el uso y aprovechamiento, producción, comercialización, pago de los créditos, etc. Seguidamente, se cierra el proyecto con el informe de la URT a la UARIV y al Ministerio de Trabajo sobre su ejecución total (UAEGRTD, s. f.).

Para el caso de los proyectos productivos étnicos, la entidad a cargo es la ADR y la diferencia fundamental se encuentran en el proceso de construcción de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (Pidar) para la comunidad étnica. Este consiste, entre otras, en dos visitas técnicas al territorio con sus respectivos informes, una presentación del Pidar a la comunidad, comunicación a la Unidad Técnica Territorial de la ADR y una socialización para la viabilización del proyecto, que queda consignada en un acta. Finalmente, procede la implementación por parte de la Unidad Técnica Territorial de la ADR y su seguimiento durante el primer año, que es el de inversión. En este proceso no se estipula una evaluación y cierre (UAEGRTD, s. f.).

Teniendo en cuenta este proceso, las órdenes de estabilización socioeconómica, concretamente proyectos de generación de ingresos, se

población beneficiaria de restitución de tierras: “El grupo de contribución a la sostenibilidad de la restitución (GSR) o quienes el director de la URT designe, serán responsables de la coordinación de la formulación, el desarrollo, el monitoreo y la supervisión general del ciclo de operación; y por tanto, de revisar que los planes de vida productivos cumplan con los requerimientos de la presente guía operativa, y de propender para que con su ejecución y desarrollo, solucionen los problemas y las falencias de las familias beneficiarias, para facilitar su recuperación socioproductiva” (UAEGRTD, s. f., p. 29), por lo que la URT tiene el deber de monitorear todo el proceso. Asimismo, en la guía se establece que: “Los documentos de proyecto formulados con estricto apego a los pliegos de condiciones para la selección y la contratación de los operadores y que incorporen las recomendaciones sociales, técnicas y económicas incluidas en la guía, será aprobados por la URT” (p. 39), lo cual estará precedido por la aprobación por parte de la familia del contenido del proyecto y los productos (p. 38).

dirigen a la URT con la intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el caso de las sentencias individuales, y en el caso de las colectivas-étnicas, la orden se dirige a la Agencia de Desarrollo Rural, y en ocasiones se dictan órdenes complementarias a alcaldías, secretarías de educación departamentales, Ministerio de Educación, corporaciones autónomas, gobernaciones, URT, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible.

Proyectos de vivienda

Para el caso de los proyectos de vivienda se requiere inicialmente de una priorización por parte de la URT, en la que debe identificar claramente a las personas beneficiarias y verificar la voluntad de la familia para la recepción del subsidio de VISR, corroborando primero que se haya dado la entrega material del predio. Procede luego la asignación del subsidio por parte del Banco Agrario, que en su momento tuvo la competencia, y a lo largo de 2018 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De manera reciente, esta competencia fue trasladada al Ministerio de Vivienda (Ley 1955 de 2019, art. 212). Luego se socializan con los beneficiarios los aspectos logísticos, técnicos y sociales del proyecto. Para el caso de las comunidades étnicas también se sigue la ruta de las VISR, pero deben estar en la socialización las autoridades propias (Presidencia, 2013).

Posterior a esta socialización, se realiza un diagnóstico integral del proyecto de vivienda por parte de la entidad otorgante (Banco Agrario o Ministerio), junto con las entidades oferentes y promotoras (distintas a las anteriores), en el cual se validan, entre otras cosas, las condiciones técnicas y ambientales de los inmuebles. Luego, la Fiduagraria que es la entidad operadora, estructura técnicamente el proyecto de vivienda. Seguidamente, el proyecto se ejecuta por entidades privadas que son contratadas por las operadoras (Banco Agrario) para este fin, luego de un proceso licitatorio (Bolívar, Botero y Gutiérrez, 2017, pp. 56 y 57). También se contrata la interventoría de obra, y el trabajo social y ambiental. La entidad operadora vigila que las partes contratadas demuestren idoneidad, capacidad financiera y experiencia acreditada. Finalizado esto, inician los desembolsos que se realizan en tres ocasiones, por valor del 50, 40 y 10 %, respectivamente, de acuerdo con el porcentaje de avance que se vaya mostrando (Reglamento Operativo del Programa de VISR, art. 26).

Una vez la vivienda está lista para su entrega, esta debe protocolizarse ante notario quien acredita la existencia y legalidad del acta de

entrega y recibo a satisfacción de la solución de vivienda. Esto lo realiza la entidad operadora, quien liquida el proyecto luego de corroborar que se realizó el acta de entrega y recibo de las obras, el informe final del proyecto y de la interventoría y la protocolización del subsidio (URT, 2018; Decr. 1071 de 2015, parte 2, título 1; Bolívar *et al.*, 2017, pp. 49 y ss.; Presidencia, 2013).

De acuerdo con esta ruta, las órdenes de vivienda se dirigen al Banco Agrario de Colombia, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o al Ministerio de Vivienda (depende de la fecha en que se dio la orden), aunque en ocasiones, como en las sentencias colectivas, se involucran otras entidades. También interviene la URT, pues es quien debe realizar la priorización ante la entidad otorgante del subsidio de vivienda. Para esto, la URT previamente verifica que la orden contenga la información necesaria (el tipo de predio, si es común y proindiviso, si es de una masa sucesoral, etc.), de lo contrario solicita al juez su aclaración. Posteriormente, procede con la verificación de la disposición material del predio y con el diligenciamiento del formulario diseñado para la solicitud de subsidio de vivienda; finalmente, remite los listados con priorización según el orden (se entendería cronológico) de restitución (Bolívar *et al.*, 2017, pp. 56 y ss.).

En conclusión, por el tipo de órdenes dadas (que comprenden obligaciones de hacer y de dar), por la pluralidad de actores que intervienen en su cumplimiento (generalmente órdenes conjuntivas) y por las implicaciones de su materialización desde los principios de acción sin daño, de justicia transicional y de goce efectivo de los derechos de las víctimas, el logro de la eficacia de las sentencias de restitución constituye un gran reto.

Aproximación a cuatro factores que inciden en el cumplimiento de las sentencias de restitución

A continuación, enunciaremos algunos de los problemas más generales y transversales a la etapa posfallo identificados en el trabajo realizado, y de manera particular frente a las órdenes dirigidas a lograr la restitución propiamente dicha (titulación y entrega material), para las medidas de acceso a vivienda y de proyectos productivos, que son los tres tipos de órdenes que se han priorizado para el análisis en este documento. Clasificamos los obstáculos de acuerdo con los cuatro criterios seleccionados para aproximarnos a una lectura sobre el cumplimiento de las sentencias: i) capacidad

institucional, ii) costos de implementación, iii) receptores de las decisiones, iv) ausencia de políticas redistributivas y sesgo anticampesino.

Capacidad institucional

En este apartado analizaremos cuatro grandes elementos asociados a la capacidad institucional que, a nuestro juicio, inciden en el cumplimiento de las sentencias, que pueden evidenciarse respecto a la judicatura, la rama ejecutiva del nivel central o territorial y el el Ministerio Público.

a. Posibilidad de los operadores judiciales para hacer seguimiento a sus sentencias

Como se describió en el apartado anterior, por el tipo de órdenes dadas en las sentencias las y los jueces y magistrados/as tienen enormes retos para lograr su cumplimiento. De acuerdo con el marco de análisis, uno de los elementos que se identifica dentro de la capacidad de los jueces para hacer cumplir con sus sentencias tiene que ver con la posibilidad de hacer seguimiento a las mismas. Si bien los y las jueces y magistrado/as de restitución conservan su competencia después de emitido el fallo, conforme a los artículos 91 y 102 de la Ley 1448 de 2011 –lo cual se puede considerar como un factor favorable dentro de las capacidades para hacer cumplir sus sentencias– encontramos que no existe en la actualidad un método de seguimiento unificado entre ellos. Por ello, la judicatura está trabajando en una herramienta de seguimiento ligada al expediente electrónico, sin embargo, este no tiene el acumulado de las sentencias que fueron expedidas con anterioridad a su implementación. A este punto y la manera como se hace seguimiento a las sentencias dedicaremos el siguiente capítulo.⁴

Así entonces, en ejercicio de la autonomía judicial, cada uno de los operadores diseña e implementa su propia estrategia de seguimiento, la cual se compone por lo general del uso de requerimientos, visitas a

4 Esta situación resulta crítica ante la ausencia de interoperabilidad de los sistemas de información de la URT, la judicatura y las entidades obligadas a dar cumplimiento a las órdenes emitidas en los fallos; en consecuencia, los mecanismos de información y seguimiento a las órdenes son precarios, esto se evidencia en que cada institución tiene su metodología y herramientas propias para el seguimiento, así como su propio sistema de información, tal y como lo exponremos en el siguiente capítulo. Estos problemas se traducen en una respuesta institucional precaria para la materialización del goce efectivo de derechos de la población víctima de despojo y abandono forzado de tierras.

entidades y de la realización de audiencias con funcionarios encargados de materializar sus órdenes, las cuales pueden llevarse a cabo en el territorio donde se encuentran los predios restituidos. Esto tiene la desventaja de que los datos no son agregables de modo que, para las entidades obligadas, las que tienen labores de seguimiento o para los mismos ciudadanos no es fácil obtener cifras consolidadas que muestren el sentido o el estado de las órdenes impartidas por un conjunto de despachos, pero, a su vez, existe la ventaja de tener algunas experiencias de gran creatividad que han tenido resultados concretos en el cumplimiento de las órdenes dadas.

b. Capacidad para sancionar por parte de los jueces

Otro elemento que incide en la capacidad institucional de la judicatura se relaciona con la facultad de sancionar a las entidades que incumplen sus órdenes. Sobre este punto, la PGN ha identificado una carencia de precedentes sancionatorios por parte de los jueces de la especialidad de restitución, frente a la desatención de los deberes de las entidades obligadas al cumplimiento de los fallos. Es decir, ante el incumplimiento de las órdenes, pocos jueces han ordenado la apertura de investigaciones ante la PGN o la Fiscalía que, por ejemplo, pudieran derivar en la determinación de responsabilidad por omisión en el cumplimiento de lo ordenado (PGN, presentación sobre el seguimiento posfallo, 05 de septiembre de 2019).

c. Conocimiento y capacidad técnica de los jueces y de instituciones obligadas al cumplimiento de las órdenes de sentencias

Un tercer elemento que incide en el logro del cumplimiento de las sentencias se relaciona con el conocimiento y la capacidad técnica. Muchas órdenes emitidas evidencian desconocimiento de las competencias de las entidades obligadas al cumplimiento por parte de la judicatura. Algunas de las órdenes proferidas están dirigidas a entidades que no tienen competencia para su cumplimiento, y es imposible para dichas entidades su ejecución, por lo que resulta necesaria una aclaración de sentencia, trámite que implica una demora sustancial en el cumplimiento material de la orden. No obstante, es importante advertir que, en ocasiones, las entidades se escudan en la falta de competencia a fin de no realizar los ajustes institucionales necesarios para cumplir a cabalidad con los procesos de reparación, que puede implicar una respuesta del Estado que no se enmarca dentro de la oferta institucional.

En relación con las deficiencias en las capacidades técnicas relacionadas con las instituciones encargadas del cumplimiento de las órdenes de restitución, las entidades que dieron respuesta y los operadores judiciales consultados coinciden en que la información predial suministrada por la URT y por otras entidades puede presentar fuertes inconsistencias con la situación material de los predios a la hora de ser restituidos tanto jurídica como materialmente, sobre todo en relación con el área, sus linderos y las coordenadas de ubicación, lo que retrasa la etapa de formulación del fallo o hace que el fallo emitido sea impreciso y, por tanto, difícil o imposible de cumplir para las entidades encargadas de realizar los trámites de restitución jurídica o material.

Se han presentado casos en donde existen incongruencias entre la información catastral del IGAC y la georreferenciación hecha por la URT replicada en la sentencia, de modo que en la práctica, al no lograr identificar el predio adecuadamente, la entidad encargada no puede dar curso a los trámites correspondientes. De hecho, un funcionario de un tribunal especializado en restitución de tierras explicó en entrevista, en noviembre de 2019, que en una ocasión el desfase de la información aportada de la URT fue tal, que la Fiscalía vinculó a un proceso penal por prevaricato a los magistrados que fundamentaron una sentencia en los datos de la URT. Tomó un tiempo antes de que la Fiscalía comprendiera el origen del error, y según la persona entrevistada, desde entonces ese tribunal procura no basar sus decisiones en la información predial de la URT (comunicación personal, funcionario judicial, noviembre de 2019).

Respecto a las órdenes dadas en relación con proyectos productivos, se pudieron identificar casos en donde al momento de implementar las órdenes impartidas por los jueces se verifica el desconocimiento que se tiene de las condiciones especiales de los predios, por ejemplo, en cuanto a su ubicación en zonas de reserva forestal (allí en donde han procedido casos que se encuentran en estas zonas, lo cual ocurre de manera excepcional), así como la vocación de la tierra o las particularidades de los territorios y de las comunidades. Asimismo, se destaca que concurre una imposibilidad o falta de competencia por parte de la URT para la implementación de proyectos productivos en predios urbanos (URT, respuesta de 30 de agosto de 2019, p. 8; CCJ, 2018, p. 49).

Pero incluso los problemas de capacidad técnica también se presentan en temas más simples. Fue posible identificar que algunas instituciones no cuentan con la información consolidada de las órdenes que les han sido

dadas, es el caso de las aquellas recibidas por el entonces Incoder, que no informó a la ANT el consolidado de las órdenes de adjudicación que recibió en su momento, ni las rutas para tomar las decisiones ordenadas en los fallos. A esto se suma que hay problemas asociados a que la ANT concentra su operación en la ciudad de Bogotá y allí resuelve la mayoría de los procesos de titulación de tierras públicas que se derivan de la restitución, así como el hecho de que varias entidades tienen fallas de planeación y de desarrollo de rutas claras para la toma de decisiones. Esto dificulta su gestión en el cubrimiento de necesidades básicas para las víctimas restituidas como salud, educación, vivienda y, en general, acciones para garantizar los procesos de retorno o reubicación.

d. Deficiente articulación y colaboración armónica institucional

Por último, y con base en las respuestas obtenidas (Banco Agrario, respuesta del 22 de agosto de 2019; Defensoría del Pueblo, respuesta del 22 de agosto de 2019; URT, respuesta del 30 de agosto de 2019; PGN, presentación del 05 de septiembre de 2019), uno de los principales problemas que identificamos tiene que ver con la deficiente articulación y colaboración armónica institucional para el cumplimiento de los fines señalados en las providencias. Hay órdenes que requieren de la intervención de varias instituciones de diferentes sectores (salud, educación, vivienda, agricultura, etc.), como quedó claro en el apartado anterior, y si una de ellas no cumple con su función, la observancia de la orden se obstaculiza. Estas deficiencias se agravan cuando existen órdenes en las que confluyen para su cumplimiento entidades del orden municipal, regional y nacional.

En materia de restitución, por ejemplo, debido al retraso sistémico de entidades como el IGAC y la ORIP en su deber de actualización y de intercambio de datos, es frecuente que no haya correspondencia entre la información contenida en los folios de matrícula inmobiliaria y las cédulas catastrales. Los problemas principalmente tienen que ver con ubicación, extensión, linderos y titulares de derechos. También sucede que los fallos omiten hacer explícito el consentimiento de los beneficiarios para que se levante la medida de protección de tierras, lo que resulta en que las ORIP generen una nota devolutiva.

Hay, además, otra causa de retraso en la ejecución de estas órdenes, que se relaciona con la coordinación de acciones cuando existen situaciones materiales subyacentes o condicionales a los derechos de propiedad, como sucede con la liquidación de sucesiones, sociedades conyugales y de

comunidades en pro indiviso (comunicación personal 1 y 2 con funcionarios judiciales, noviembre de 2019). Por varios años, la tesis de la URT fue que el juez de restitución podía resolver estos asuntos en el fallo mismo y así lo solicitó en sus demandas. Sin embargo, a partir de 2017 la Corte Constitucional, en la Sentencia T-364 de ese año, estableció que estas causas judiciales concomitantes las deben adelantar los propios reclamantes por cuenta propia ante la autoridad especializada, o en caso de que el juez conceda un amparo de pobreza y se verifiquen los otros requisitos de ley, las puede asumir la Defensoría del Pueblo.⁵ Así pues, aunque quede ordenada la restitución, sucede que aún quedan por definir elementos esenciales del acto restitutivo tales como los sujetos individuales de derecho, la cuota y la porción del predio por restituir o la individualización de las parcelas cuando estas hacen parte de un proceso de mayor extensión (URT, respuesta del 30 de agosto de 2019, pp. 6 y 7; Defensoría, respuesta del 26 de agosto de 2019, p. 16; CCJ, 2018, pp. 43-46). Esto a su vez propicia una postergación de las otras órdenes estudiadas, en tanto que sin identificación final de los sujetos de derecho y los polígonos restituidos no se pueden ordenar subsidios de vivienda ni proyectos productivos.

Incluso, algunas de las instituciones que fueron consultadas resaltan en los problemas de coordinación existentes la ausencia de compromiso cuando las órdenes no involucran claramente algunas entidades, pero de ellas depende algún requisito para el cumplimiento de las órdenes dadas. En relación con los programas de vivienda, según el Banco Agrario, las alcaldías municipales, al no tener un rol determinante en los programas

5 La Defensoría presta el servicio de defensa pública en materia penal, civil (cuando se declara el amparo de pobreza) y en asuntos laborales y administrativos cuando el interesado otorga poder, siempre que se trate de personas que por su condición social o económica no se pueden proveer de defensa privada o la necesidad del proceso cause la asignación de defensa pública. Así las cosas, en relación con el amparo de pobreza y la “necesidad del proceso”, se requiere del pronunciamiento del juez que así lo reconozca. Después de este reconocimiento judicial (del amparo de pobreza o de la necesidad del proceso), el usuario deberá otorgar poder a la Defensoría del Pueblo, en ese momento inicia la representación judicial en cabeza de la entidad. En ese sentido, en situaciones subyacentes como en el proceso de restitución de tierras, o una sucesión, la Defensoría solo puede actuar una vez agotado el procedimiento descrito. Es decir, en estos casos lo que debería ocurrir es que el juez de restitución reconozca la “necesidad del proceso” de resolver esa situación subyacente para se surtan los demás pasos y la Defensoría actúe (Defensoría, respuesta del 26 de agosto de 2019, p. 22).

estratégicos de VISR, como los dirigidos a víctimas y restitución, son indiferentes a las solicitudes de certificación ambiental para la construcción de VISR. Por esa razón niegan o expiden certificaciones ambientales sin el lleno de los requisitos, lo que hace inviable el proyecto. En ese mismo sentido, las alcaldías municipales en las cuales existen curadurías se niegan a expedir licencias ambientales, exigiendo la expedición de licencias de construcción que implican una inversión de recursos que el subsidio de vivienda no contempla (Banco Agrario, respuesta de 22 de agosto de 2019, p. 6).

Costos de implementación: financieros y políticos

De acuerdo con el marco de análisis, las medidas más costosas en las decisiones judiciales tienden a tener menor grado de cumplimiento. En este aparte exploraremos los costos financieros del posfallo. Igualmente, nos acercaremos a un análisis de sus costos políticos, no desde la desaprobación pública o carga negativa que puede recibir un funcionario o entidad al no cumplir con la sentencia, sino desde la valoración positiva o negativa que existe frente a la política de restitución.

a. Costos financieros

En relación con los costos financieros, de acuerdo con el sexto informe presentado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, para la política pública de atención, asistencia y reparación integral a víctimas y restitución de tierras, entre 2012 y 2019 el Gobierno nacional había asignado recursos por \$96,6 billones de pesos. Sin embargo, la distribución por componente deja ver que la mayoría de los recursos se han concentrado en el pago de medidas de asistencia (76%), y no así de reparación (14%).

En relación con los costos financieros que se generan de manera concreta en las sentencias de restitución, en su gran mayoría son órdenes que requieren de asignación de recursos económicos, los cuales tienden a no ser contemplados de manera previa en los presupuestos por parte de las entidades a cargo de este cumplimiento (comunicación personal 1 y 2, funcionarios judiciales, noviembre de 2019).

Ahora bien, revisados los informes de las entidades de control que hacen seguimiento al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley de asistencia, atención y reparación a las víctimas con una identidad étnica, llama la atención que no existe un estimativo de los recursos que se necesitan para financiar el posfallo en materia de restitución.

Pese a la ausencia de una cuantificación general de la etapa posfallo, las entidades de control han presentado múltiples situaciones que evidencian los problemas para el cumplimiento de las órdenes que tienen altos costos financieros. A manera de ejemplo, en la sentencia del Consejo Comunitario Renacer Negro se ordenó al Ministerio de Agricultura la implementación de subsidios para construcción y adecuación de vivienda a los integrantes del Consejo. El Ministerio ha manifestado que “la atención en vivienda para esta comunidad equivaldría a \$113.349 millones para 2.422 familias, mientras que el programa a través del cual se atienden las sentencias de restitución tiene una asignación anual de \$31.659 millones para 675 familias” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Decreto Ley 4635 de 2011, 2018, p. 70), es decir, para el cumplimiento de las órdenes dadas en materia de vivienda de una sola sentencia, se requeriría de la asignación total del presupuesto de la entidad durante aproximadamente 4 años.

Para la Comisión de Seguimiento a los Decretos Ley, “la mayor parte de los recursos reportados por las entidades están asociados a actividades de gestión como reuniones interinstitucionales, reuniones de concertación con las comunidades, desplazamientos para visitas a los territorios; esto sin que en muchos casos se logre efectivamente materializarse lo ordenado en las sentencias” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo, 2018).

Otros ejemplos asociados a los costos financieros los encontramos en el diseño inadecuado de la política pública de subsidio de vivienda, o en problemas de gestión de esta. Por ejemplo, en diversos casos, el monto del subsidio no garantiza efectivamente la construcción en sitio propio o una mejora de vivienda con cumplimiento de los estándares de vivienda digna (entre ellos la calidad de los materiales) fijados a nivel nacional e internacional. Tal es el caso de las VISR construidas bajo la normatividad del Decreto 1934 de 2015 que se encuentran en avanzado estado de deterioro. Ahora bien, los problemas en materia de costos financieros también se presentan en relación con la disponibilidad de predios para el cumplimiento de órdenes de compensación a las víctimas o terceros. De las órdenes judiciales proferidas a la URT, la compensación a víctimas y la compensación a terceros son las que presentan un mayor incumplimiento, con un 40 y 49 % respectivamente, ante la ausencia de predios en el Fondo de Tierras.

b. Costos políticos

Por otra parte, en relación con los *costos políticos*, indagamos por la aprobación que existe del proceso de restitución, a partir de su valoración

positiva o negativa por parte del Congreso de la República, como escenario privilegiado en donde convergen las distintas fuerzas políticas, institución que desde 2011 hasta la fecha se ha modificado en tres oportunidades, lo que refleja distintos momentos políticos del país (antes, durante y después del Acuerdo de Paz firmado con las FARC) y, en consecuencia, puede irradiar la aprobación o desaprobación de la aplicación del proceso de restitución en la sociedad. Para hacer dicho balance revisamos la totalidad de proyectos de ley que han sido presentados en el Congreso para reformar la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley de reparación étnica.

En total, desde su aprobación hasta la fecha se han presentado catorce proyectos de ley,⁶ seis de ellos han estado relacionados con la vigencia de la norma en dos sentidos, de un lado procurando ampliar la vigencia general de la ley y decretos ley de reparación étnica⁷—es importante recordar que la vigencia de estas normas inicialmente era de 10 años, término que fue declarado inexecutable de manera diferida por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-588 de 2019, unificando su vigencia con el sistema integral de verdad, justicia y reparación—, estos proyectos fueron presentados por congresistas pertenecientes a la lista de la Decencia, al partido de la U y el Centro Democrático. De otro lado, tres proyectos buscaron ampliar en dos años el plazo para presentar la solicitud de inclusión en el registro único de víctimas,⁸ iniciativa liderada inicialmente por el procurador general de la nación con integrantes de diversos partidos políticos (PDA, Partido de la U, Partido Liberal, Alianza Verde y Partido Conservador) y, posteriormente, por Clara Leticia Rojas del Partido Liberal.

Dos proyectos más se presentaron durante 2016 y 2017,⁹ ambos relacionados con medidas tendientes a mejorar las disposiciones de asistencia y reparación para las víctimas en el exterior. El primero de ellos estuvo liderado por una alianza interpartidaria integrada por congresistas de Cambio Radical, Partido Liberal, Alianza Verde, Partido de la U, y por el Mira; y el segundo por el Mira. Ninguno de estos proyectos superó el primer debate.

6 Proyectos de Ley: 247 de 2019C, Cámara; 199 de 2019, Cámara; 272 de 2019C, Cámara; 20 de 2019, Senado; 131 de 2018, Senado; 94 de 2017, Cámara; 09 de 2017, Senado; 201 de 2016, Senado; 156 de 2016, Cámara; 136 de 2016, Cámara; 148 de 2015, Senado; 157 de 2015, Cámara; 140 de 2015, Senado y 197 de 2014, Senado.

7 Proyectos de Ley: 247 de 2019C, 199 de 2019 y 272 de 2019C, Cámara.

8 Proyectos de Ley: 140 de 2015, 157 de 2015 y 156 de 2016, Senado.

9 Proyectos de Ley: 94 de 2017, Cámara, y 136 de 2016, Senado.

Finalmente, los proyectos directamente relacionados con el proceso de restitución presentados durante estos nueve años han sido seis,¹⁰ tres de ellos liderados por Antonio Guerra de la Espriella de Cambio Radical, dos lideradas por María Fernanda Cabal del Centro Democrático, y uno presentado por el Partido Liberal y el Polo Democrático Alternativo, en cabeza de Juan Fernando Cristo, Guillermo Rivera y Luis Carlos Avellaneda.

Son precisamente proyectos liderados por María Fernanda Cabal (radicados en 2018 y 2019) y Antonio Cristo Guerra de la Espriella (radicados en 2015, 2016 y 2017), en total cinco, los que plantean críticas al proceso de restitución en su funcionamiento, que han llegado a calificar dicho proceso como “un instrumento de despojo de la tierra, que en lugar de enmendar las situaciones problemáticas para las que fue diseñada, en ocasiones ha resultado ser la gestora de nuevas víctimas del actuar del mismo Estado”,¹¹ o como un instrumento que genera una profunda inseguridad jurídica en el campo colombiano ante la magnitud de sentencias¹² que han concedido la restitución.¹³ En ambos casos, los proyectos del Centro Democrático y de Cambio Radical han sido acompañados de intensos debates de control político en el Congreso.

Las iniciativas del Centro Democrático y de Cambio Radical tienen coincidencias temáticas, entre ellas la propuesta de modificar la buena fe exenta de culpa por una buena fe simple y la modificación de los términos procesales a favor de los opositores dentro del proceso. En el caso de las iniciativas del Centro Democrático se busca, además, la eliminación del carácter preferente de la restitución, insistiendo en la reubicación a través

10 Proyectos de Ley: 197 de 2014, 148 de 2015, 201 de 2016, 09 de 2017, 131 de 2018 y 20 de 2019, Senado.

11 Proyecto de Ley 020 de 2019, Senado.

12 Aunque estos proyectos no han prosperado, es importante resaltar que algunas de las afirmaciones que los alientan son imprecisas. Por ejemplo, se habla de la “magnitud” de las sentencias de restitución en términos de hectáreas, pero la información oficial registrada en el RNI indica que cerca de 26.000 solicitudes, correspondientes a solo el 19% del total han sido inscritas en el Registro Único de Restitución de Tierras. De ellas, cerca de 9.000 solicitudes se han resuelto en sentencias (35%), las cuales corresponden a cerca de 378.000 ha, donde aproximadamente 220.000 son étnicas, las cuales representan cerca del 60% de todas las hectáreas restituidas, que en su mayoría son territorios colectivos previamente formalizados. Es decir, la idea de una cantidad magna de hectáreas restituidas no es cierta en comparación con lo solicitado.

13 Proyecto de Ley 148 de 2015, Senado.

de un predio equivalente para las víctimas; y el fortalecimiento de los denominados contratos de uso, para mantener los proyectos agroindustriales a partir de la buena fe simple de los dueños de las plantaciones.¹⁴ En relación con el trámite que han surtido, en el caso del Proyecto de Ley 131 de 2018 Senado, este solo superó dos de los cuatro debates y fue archivado por no haber sido aprobado durante dos legislaturas (art. 162). En el caso del Proyecto de Ley 020 de 2019 Senado se radicó ponencia y en junio de 2020 estaba a la espera de surtir el primer debate.

En las iniciativas de Cambio Radical se buscaba, además, modificar la inversión de la carga de la prueba dentro del proceso de restitución, para que no se aplicara cuando la conducta del demandado u opositor no pudiera relacionarse de manera directa con los hechos que condujeron al despojo; así como la creación de los acuerdos de reconciliación territorial, a través de los cuales se abriría la posibilidad de que las víctimas y los opositores llegaran a acuerdos, que incluso podrían significar la permanencia en los predios por parte de los opositores; asimismo, se contemplaba la posibilidad de llegar a acuerdos cuando el proceso de restitución se surte sobre predios baldíos, “para que los puedan seguir explotando y no se afecte la actividad económica, previa demostración de buena fe exenta de culpa y aprobación de la víctima”.¹⁵ Ninguno de los tres textos de Cambio Radical logró superar el primer debate.

Ahora bien, en el caso de las cinco iniciativas, además de sus coincidencias en el contenido, están relacionadas con actos de protesta que se presentaron en los departamentos de Magdalena y Cesar en 2016 (Mojica, 2016), en donde varias personas realizaron críticas al proceso de restitución declarándose como sus víctimas, algunas de las cuales eran segundos ocupantes que en su momento no recibieron una respuesta adecuada por la institucionalidad;¹⁶ sin embargo, de acuerdo con varios opinadores, estaban siendo impulsadas por personas poderosas de la región que se verían afectadas por las decisiones de jueces y magistrados/as de la especialidad. Estos actos de protesta fueron acompañados por el presidente de Fedegan,

14 Para mayor información sobre el contenido de esta iniciativa se puede revisar la intervención realizada por Dejusticia ante el Congreso de la República en 2018, la cual está disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/10/Intervenci%C3%B3n-Ley-de-Restituci%C3%B3n-de-Tierras.pdf>

15 Proyectos de Ley: 148 de 2015, 201 de 2016 y 09 de 2017, Senado.

16 Sobre este aspecto es posible consultar el texto de Hobeth Martínez (2019), sobre segundos ocupantes.

José Félix Lafaurie, esposo de María Fernanda Cabal, y el entonces procurador Alejandro Ordóñez, actos que se realizaron cuando ya una de las iniciativas del senador Guerra de la Espriella hacía tránsito en el Congreso.

Finalmente, la última iniciativa que se ha presentado para modificar la Ley 1448 de 2011 en relación con el proceso de restitución fue el Proyecto de Ley 197 de 2014 Senado, a través del cual los propios autores de dicha ley buscaban mejorar su eficiencia creando un procedimiento enteramente administrativo para aquellos casos en donde no hubiera opositores a la restitución, iniciativa que tampoco logró superar ningún debate en el Congreso.

A pesar de las críticas que se han surtido sobre el proceso de restitución, hoy no parece discutirse el derecho de las víctimas de despojo y abandono forzado a la restitución, tal y como sí ocurrió durante la aprobación de la Ley 1448 de 2011 y los proyectos de ley que le antecedieron; existe así una valoración que aún parece ser positiva, situación que en nuestra consideración incide a favor del cumplimiento de las órdenes dadas por jueces y magistrados de la especialidad de restitución. Sin embargo, la presentación recurrente de iniciativas dirigidas a fortalecer los derechos de los opositores o a favorecer las inversiones económicas realizadas en predios despojados o abandonados de manera forzada parecieran reflejar los costos de tocar intereses de sectores políticos y económicos que se han visto afectados por las decisiones judiciales, los cuales hasta el momento parecen estar focalizados en algunas zonas del país. Pese a ello, es interesante que estas iniciativas legislativas no hayan logrado las mayorías necesarias en el Congreso, incluso cuando las últimas han sido lideradas por el partido de Gobierno.

Receptores de la decisión

Por otra parte, al hacer la revisión teórica que presentamos, evidenciamos que el único elemento que es recurrente en todos los estudios, como factor determinante para el cumplimiento o no de las sentencias, es precisamente la capacidad de los demandantes para generar presión para tal fin, ya sea a través de movimientos sociales que estén alrededor del caso colectivizando su lucha –pues se observó que grupos más grandes podrían generar un mayor costo político si se les incumple (aunque a veces pueden tener problemas de organización)–, o usando otro tipo de herramientas para ello. Para esto, es importante que el demandante o grupo demandante tenga conocimiento o información de calidad sobre sus

derechos. Asimismo, es importante tener en cuenta los intereses de los funcionarios que están a cargo de cumplir las órdenes, pues esto permitirá adaptar la estrategia, de manera que se pueda generar un mayor costo político para estos. Igualmente, se deben tener en cuenta situaciones de contexto, que en el caso de restitución se pueden asociar a circunstancias de seguridad que permitan el retorno a los predios, así como el ejercicio de exigibilidad o movilización en torno al cumplimiento de las órdenes complementarias.

En el caso del proceso de restitución, estos demandantes (individuales o colectivos) –a quienes denominamos receptores de las providencias– tienen características diversas, desde sujetos altamente organizados, incluso de manera previa a la victimización que sufrieron, que cuentan con apoyo de organizaciones no gubernamentales para la exigencia de sus derechos, hasta personas que de manera individual adelantan sus reclamaciones.

En esta sección analizamos, por un lado, el conocimiento que tienen estos receptores sobre las decisiones judiciales en favor de ellos, lo que impide o facilita que exijan su cumplimiento integral, y, por el otro, situaciones de seguridad que podrían obstaculizar el retorno a sus predios y la exigibilidad o movilización en torno al cumplimiento de los fallos de restitución.

a. Conocimiento de las víctimas sobre las decisiones judiciales

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, respecto al conocimiento de las víctimas sobre las decisiones judiciales existe un alto desconocimiento por parte de estas de lo que deben hacer las instituciones para cumplir a cabalidad con las órdenes emitidas a su favor. En general, el conocimiento de las víctimas se reduce a aquellas órdenes relacionadas directamente con la restitución y titulación de predios (Defensoría, respuesta del 26 de agosto de 2019, p. 15), mientras que desconocen aquellas relacionadas con la inscripción de la sentencia o la resolución de adjudicación del predio en las ORIP, porque creen que con el fallo es suficiente para adquirir el dominio sobre el predio. Es usual también que las víctimas no estén enteradas de que con la restitución tienen derecho a un subsidio de vivienda y que tienen acceso a otras medidas. Esto hace que las víctimas no exijan el cumplimiento adecuado y oportuno de estos aspectos del derecho a la restitución en los que radica su potencial transformador.

b. Condiciones de seguridad

Por otra parte, consideramos que un factor importante por analizar en relación con el cumplimiento del posfallo que afecta a los receptores de las decisiones son las condiciones de seguridad. Este es un elemento que se enmarca en un contexto de violencia generalizada contra defensores y defensoras de derechos humanos que se ha recrudecido en los últimos tres años en el país.

De acuerdo con datos de Global Witness, desde 2016 “Colombia es el segundo peor país para ejercer la defensa de los derechos humanos en el mundo” (Dejusticia, 2019), y en 2018 “Colombia fue considerado por Front Line Defenders como el país con más defensores asesinados en el mundo” (Dejusticia, 2019). A este escenario ha contribuido, de una parte, el retiro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército el Pueblo (FARC-EP) de zonas anteriormente controladas por este grupo armado sin un nuevo control ejercido por el Estado, y de otra, “la respuesta de los diferentes actores armados a la emergencia de demandas y reivindicaciones de defensa de derechos, principalmente territoriales, por parte de la población” (Dejusticia, 2019).

La Defensoría del Pueblo e Indepaz han realizado caracterizaciones sobre los defensores víctimas de homicidios y las diferentes agresiones, y han logrado determinar al menos ocho perfiles, dentro de los que se encuentran los reclamantes de tierras, ellos son:

... (i) quienes defienden derechos territoriales y los recursos naturales; (ii) hacen oposición a los cambios en el uso del suelo; (iii) impulsan iniciativas para la protección del ambiente, relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables; (iv) impulsan la implementación a nivel territorial del AFP, en particular en lo referido a sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) y formulación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); (v) hacen parte de los procesos de restitución de tierras y de retorno; (vi) denuncian temas de expendio de drogas, presencia de actores armados y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en sectores periféricos de centros urbanos; (vii) hacen denuncias respecto a la inversión de recursos públicos y/o, (viii) participan en el debate electoral. (Dejusticia, 2019)

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación,

... hay coincidencia de los asesinatos o amenazas con el aumento de la visibilidad de los procesos organizativos campesinos y

étnicos, y de sus líderes, en la reivindicación de derechos individuales y colectivos a la tierra, y con el auge de la conformación de plataformas de articulación de varios procesos sociales por los derechos territoriales, después de la firma del acuerdo de paz. (PGN, 2018, p. 81)

Dato con el que coinciden Indepaz, Marcha Patriótica y la Cumbre Agraria, quienes han sostenido que, desde que se suscribió el Acuerdo de Paz, “los conflictos agrarios por tierra, territorio y recursos naturales representan el 70,74% de los homicidios” (2020), con 578 casos de homicidios contra integrantes de organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes, ambientalistas y comunales.

Ahora bien, respecto de agresiones contra reclamantes de tierra de manera específica, de acuerdo con datos de la organización La Paz en el Terreno, se identificó que desde la suscripción del Acuerdo Final hasta el 29 de abril de 2019, se habían documentado al menos 10 casos de asesinatos contra reclamantes de tierra (Paz en el Terreno, 2019).

En igual sentido, la PGN, con información de la URT, el Ministerio de Defensa y el Ministerio Público, identificó que hasta el año 2017, desde la implementación de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos ley, se reportaron 45 homicidios de personas relacionadas con procesos de restitución de tierras y que hubo un aumento de estos homicidios entre 2015 y 2017 (PGN, 2018).

Esta situación de violencia generalizada contra quienes ejercen el derecho a defender derechos ha causado un debilitamiento de la confianza por parte de los líderes, las lideresas y representantes de las comunidades focalizadas ante el aumento de la percepción de los niveles de riesgo por homicidios de líderes comunitarios (Defensoría, respuesta del 26 de agosto de 2019, p. 15). Para nosotras, esto puede llegar a afectar el control al cumplimiento del posfallo que realiza la sociedad civil.

Las instituciones y los funcionarios consultados identifican que son varias las regiones en las que los restituidos sienten temor frente a nuevos brotes de violencia ocurridos o previstos, o frente a la baja presencia de la fuerza pública o la falta de acompañamiento institucional suficiente.

En relación con los proyectos de vivienda, de acuerdo con información suministrada por el Banco Agrario, se han presentado casos de inseguridad asociados a la delincuencia común, que han dificultado el cumplimiento y la sostenibilidad del proyecto de vivienda que se

relaciona con el retorno efectivo (Banco Agrario, respuesta de 22 de agosto de 2019, p. 6).

Adicionalmente, según la PGN, la respuesta de la Unidad Nacional de Protección (UNP) ante la situación de seguridad es compleja pues, por ejemplo, las medidas de protección colectiva se encuentran desfinanciadas, con casos como el de Kanalitojo, con medidas de protección colectiva ordenadas desde 2018, que se encuentran “priorizadas” según la UNP pero que no se han ejecutado “a la espera de disponibilidad presupuestal”. En relación con las medidas individuales, resulta risible que muchas personas restituidas, para acceder a su derecho, deban usar chalecos antibalas y otros esquemas de seguridad para poder retornar al territorio, lo cual debilita la naturaleza de este derecho (Comunicación personal, funcionaria de la Procuraduría, 01 de julio de 2020).

Este retorno también se ve obstaculizado especialmente en los casos de las mujeres, pues muchas de ellas sienten temor de regresar al lugar donde fueron violentadas, donde perdieron a sus seres queridos y donde en muchos casos hoy sigue habiendo presencia de los perpetradores (Meertens, 2016; 2017) o de estructuras reorganizadas después de los Acuerdos de Paz.

Ausencia de políticas redistributivas y sesgo anticampesino

Entre los obstáculos relacionados con el análisis del contexto social hemos escogido dos variables que consideramos tienen una fuerte incidencia en el cumplimiento de las sentencias de restitución, ellas son: las condiciones precarias preexistentes relacionadas con la ausencia de políticas redistributivas sobre la tierra y el denominado sesgo anticampesino.

Para la construcción de esta categoría hemos retomado el trabajo de Mauricio Uribe en su tesis doctoral, en donde analiza la manera como en Colombia se ha adelantado un proceso continuo de expulsión del campesinado y concentración de la tierra (2013, p. 267), en donde no ha existido espacio para políticas redistributivas. En buena medida como consecuencia de una élite rural renuente a este propósito, en medio de un modelo económico de obtención de rentas, escenario que ha frenado los distintos intentos por adelantar procesos de reforma agraria.

a. Ausencia de políticas redistributivas sobre la tierra

En lo que se refiere a problemas estructurales de ausencia de políticas redistributivas sobre la tierra, tal y como lo describe el Centro Nacional

de Memoria Histórica (Machado, 2013, p. 17), los programas de reforma agraria en Colombia se han enfocado en la implementación de políticas de tierras y no en la redistribución de la propiedad. La diferencia de estas medidas es que mientras la reforma agraria contempla la incorporación de instrumentos de redistribución de las tierras (p. 60), las políticas de tierras son más restringidas y están orientadas fundamentalmente a este recurso y a los factores de producción. La consecuencia de tales decisiones es una fuertísima concentración de la tierra.

Según lo anunció la revista *Semana* (Paz y Latam, 2018), para 2018 Colombia sería el país más desigual de América Latina en distribución de la tierra. Este anuncio es el resultado del análisis realizado por el Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre (Oxfam, por sus siglas en inglés) titulado *Radiografía de la desigualdad* en el que, tomando los resultados del Censo Nacional Agropecuario, resaltó que la distribución de la tierra no es solo desigual, sino que dicha desigualdad ha ido aumentando históricamente; así lo demuestra el índice GINI de la distribución de la propiedad que ha tenido un notable aumento entre 1984 y 2014, pasando del 0,83 al 0,89 (Guereña, 2017, p. 8). En el mismo informe se expone que los predios con más de quinientas hectáreas han tenido un aumento en la superficie de unidades productivas agropecuarias (UPA), pues pasaron de ocupar el 23,6% del total de la superficie de las UPA en 1984 a tener el 66% (p. 11).

Para la FAO, la forma en la que se ha distribuido la tierra en Colombia ha hecho de la estructura de la propiedad y la tenencia un sistema desigual y un problema agrario sin resolver (2017, p. 98).

Este problema estructural de concentración de la tierra impacta en el cumplimiento de las sentencias de restitución. Un ejemplo de ello es lo que ocurre con los proyectos productivos cuando las víctimas tienen predios cuya extensión es inferior a 1,5 ha; o cuando se carece de infraestructura material y financiera (vías, ausencia de servicios públicos, deficiencias en las políticas de apoyo financiero), o la que está disponible no es suficiente para garantizar que las personas restituidas retornen al predio, inicien el proyecto y lo sostengan a lo largo del tiempo. También ocurre que, a pesar de llevarlo hasta la última etapa de ejecución, y por estas mismas carencias, el proyecto no genere ingresos suficientes para asegurar la subsistencia mínima del restituido, lo que deriva en que cambie de actividad económica o abandone el predio (Defensoría, respuesta del 26 de agosto de 2019, pp. 16-17; URT, respuesta de 30 de agosto de 2019, p. 8).

Respecto a los proyectos de vivienda, también se identificaron obstáculos para el cumplimiento de las órdenes relacionadas con la ubicación o situación material del predio. Según las entidades consultadas, algunos predios restituidos se encuentran en zonas con vías de acceso en pésimo estado o inexistentes; predios ubicados en zonas de alto riesgo por deslizamiento e inundaciones; condiciones geográficas, topográficas y climáticas adversas; alta dispersión en zonas rurales; sobrecosto en el transporte de materiales debido a la ubicación geográfica de los predios restituidos; o, en algunos casos, escasez de mano de obra en la zona rural, y limitaciones en el acceso a servicios públicos y de soporte para su habitabilidad en ciertos lugares donde se instaura la vivienda.

*b. Sesgo anticampesino*¹⁷

Por último, en relación con el sesgo anticampesino, Mauricio Uribe sostiene que la historia de Colombia es la historia de la acumulación originaria permanente, que se ha traducido en un despojo continuo al colono para garantizar mano de obra barata, quien ha sido objeto de menosprecio (2013, pp. 260, 261). La existencia de este sesgo anticampesino puede, a nuestro juicio, ayudar a explicar obstáculos adicionales que se presentan en el cumplimiento de las sentencias de restitución. Como, por ejemplo, el retraso o la negación de proyectos productivos propios de las comunidades restituidas cuando sobre los predios existen proyectos agroindustriales, situación que en nuestra consideración afecta el proyecto/plan de vida campesino.

En este mismo sentido, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) hace notar cómo la ausencia de proyectos colectivos en el marco de la ruta campesina, y la ausencia de proyectos agroecológicos, son obstáculos adicionales que deben enfrentar en el posfallo comunidades campesinas (2018, pp. 51-53).

17 Si bien el país ha transitado por un proceso de mayor reconocimiento de los derechos de las comunidades étnicas, es importante llamar la atención acerca de que, en la práctica, se identifica un tratamiento asistencialista hacia las víctimas de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y no como portadores de saberes y culturas valiosas, que lejos de afirmar un paradigma multicultural condena a los pueblos a su sometimiento. No obstante, es de gran importancia la existencia de un procedimiento especializado en materia de restitución de derechos territoriales que ha permitido la consolidación de los derechos de esta población, aunque su materialización sigue siendo precaria.

En conclusión, para analizar el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales, hay que considerar la complejidad de las órdenes dadas en las providencias que, como se anotó, se trata de miles de órdenes, que en su mayoría son de hacer y de dar, y que exigen para su cumplimiento de un trabajo mancomunado de distintas instituciones del nivel nacional, regional y municipal, las cuales entrañan en buena medida altos costos financieros.

En este escenario, el cumplimiento de estas decisiones exige una capacidad institucional reforzada, especialmente en términos de competencia técnica y de coordinación; de esfuerzos financieros adicionales y de un mayor control por parte de las entidades de control de lo que está ocurriendo al respecto en la etapa posfallo. Asimismo, exige de destinatarios con más y mejores conocimientos sobre sus derechos y las sentencias emitidas a su favor que puedan generar procesos de exigibilidad fuertes y mayores costos políticos ante el incumplimiento.

En igual sentido, es necesario mantener el respaldo político del proceso de restitución, frente a los intentos de diezmar sus efectos, y procurar mejorar las condiciones de seguridad que afrontan las y los reclamantes de tierra, pues si bien políticamente parecieran existir condiciones para lograr la eficacia de las sentencias, a través de prácticas violentas el mensaje que se da es completamente contrario.

Por último, se requiere avanzar en la implementación de políticas redistributivas y en la superación del sesgo anticampesino, de manera que se progrese en la superación de los problemas estructurales en el campo que están obstaculizando la materialización de las órdenes complementarias que apuntan a la transformación de las condiciones de vulnerabilidad y al goce efectivo del derecho a la restitución. En esa medida, resulta necesario seguir discutiendo sobre la relación entre justicia transicional y justicia distributiva (Sánchez, 2017), y la importancia de avanzar en un enfoque diferencial a favor del sujeto campesino.

CAPÍTULO 3.

SEGUIMIENTO AL POSFALLO EN RESTITUCIÓN

Dentro del factor de capacidad institucional, tal y como se especificó en el capítulo 2, uno de los elementos evaluados es la capacidad de las instituciones para hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes dadas. Por considerarlo de gran relevancia y como punto de partida, quisimos dedicar un capítulo a estudiar con detalle este aspecto, indagando por las acciones que distintas entidades están adelantando en materia de seguimiento de la etapa posfallo.

A partir de lo sostenido por funcionarios en las entrevistas, las respuestas a los derechos de petición y las intervenciones de delegados de entidades en distintos espacios de interlocución, en lo que sigue delinearemos las acciones de monitoreo que han venido desarrollando las siguientes instituciones: los despachos judiciales de restitución que tienen la obligación de hacer seguimiento a las órdenes impartidas en sus propias sentencias, la PGN y la Defensoría del Pueblo como Ministerio Público y, finalmente, algunas de las entidades con responsabilidad en el cumplimiento de las órdenes estudiadas como son el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario.

También se dedicará una sección a la URT y la UARIV en la que se discutirá si su deber de seguimiento se limita a las órdenes que les son dirigidas específicamente o si es extensivo a todo el posfallo en general. En relación con este último punto, expondremos la postura de estas instituciones, así como la interpretación que Dejusticia ha hecho sobre las normas y sentencias que regulan las funciones de estas instituciones en el marco de la política pública de víctimas y restitución de tierras, argumentando que su deber de seguimiento tiene un alcance general, más allá de las órdenes que le corresponde ejecutar directamente.

En este apartado también se comentarán los criterios de evaluación o medición del cumplimiento que utilizan las distintas entidades, como una dimensión clave del seguimiento al cumplimiento de las sentencias. En ese sentido, revisamos si estas entidades cuentan con indicadores que permitan medir el grado de cumplimiento de las órdenes en términos de gestión, o si han desarrollado indicadores de goce efectivo de derechos (GED), siguiendo las instrucciones emitidas por la Corte Constitucional a partir de 2008 en varios de los autos derivados de la Sentencia T-025 de 2004 sobre el estado de cosas inconstitucional en materia de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, particularmente los autos 116, 04 y 05 de 2008, 266 de 2017 y 331 de 2019.

Los indicadores de gestión contabilizan aquellas acciones adelantadas por distintos actores como parte del trámite o los procedimientos del posfallo, por eso también se les conoce como indicadores de desempeño o proceso (Berumen, 2010, pp. 56-57). Si bien estas acciones son necesarias para la materialización del derecho a una restitución transformadora, en sí mismas no son suficientes para la consecución de los resultados o fines propuestos.

En cambio, los indicadores GED miden los resultados, impactos o efectos de esos trámites o procedimientos en la situación material o la realidad de los sujetos de derechos y permiten develar hasta qué punto hay un goce pleno y efectivo del derecho adjudicado. La medición de los indicadores de efecto resulta mucho más compleja que la de los de gestión, pues requiere recoger datos empíricos sobre la manera en que la acción afectó las circunstancias materiales de las poblaciones involucradas, pero son los que permiten medir, precisamente, si esas transformaciones son las que se esperaban y si se pueden considerar suficientes para dar por satisfecho el derecho en cuestión. Por ello, en Dejusticia consideramos importante formularlos para medir la efectividad de la política de víctimas y restitución de tierras. Ahora bien, es posible que no sea necesario poner en práctica una gran cantidad de estos indicadores, sino que se planteen para momentos específicos del proceso de restitución de tierras como iremos señalando a continuación.

Nuestra conclusión, entonces, como se explicará en detalle, es que a pesar de que la Corte emitió la orden de adoptar una batería de indicadores GED en 2008, a 2019 ninguna de las entidades con responsabilidades de posfallo para la restitución que han sido consultadas cuenta con una herramienta semejante. Desde el primer momento, los indicadores

adoptados para el componente de restitución fueron formulados en clave de gestión y no de goce efectivo de derechos. No existen indicadores pos-fallo, ya que no se había creado el proceso de restitución de tierras que se estipuló años después con la promulgación de la Ley 1448 de 2011 o de Víctimas y Restitución de Tierras. Pero aun después de creada e iniciada su implementación, lo cierto es que todos los indicadores utilizados por todas las entidades con responsabilidades en el posfallo de la restitución siguen siendo de gestión en vez de GED.

Seguimiento por parte de la judicatura

La primera institución con responsabilidad en el seguimiento al cumplimiento de las órdenes de restitución es la propia judicatura. En virtud de los artículos 91 y 102 de la Ley 1448 de 2011, después del fallo los jueces y magistrados de restitución mantienen la competencia en relación con el cumplimiento del mismo. Sin embargo, hemos encontrado que, en desarrollo del principio de autonomía judicial, hay una gran heterogeneidad en la forma en que los jueces y magistrados han venido haciendo el seguimiento de los fallos desde 2012.

De acuerdo con información suministrada por el CSJ, los jueces y magistrados han desarrollado “mecanismos de requerimiento”, entre los que se cuentan: llamar a las instituciones para que suministren información sobre el avance de los procesos; realizar audiencias públicas de seguimiento, individuales o colectivas; llevar a cabo inspecciones judiciales cuando lo consideren necesario; modular sus sentencias con el fin de ampliar o precisar órdenes (CSJ, comunicación personal, 11 de marzo de 2019).

Adicionalmente, y de manera novedosa, a partir de 2019 los jueces cuentan con un sistema de “expediente electrónico”, el cual solo ha sido implementado para esta especialidad, y que les permite, entre otras cosas, hacer seguimiento a las órdenes. Para marzo de 2019, el CSJ calculaba que los jueces y magistrados habían proferido más de 121.000 órdenes (CSJ, comunicación personal, 11 de marzo de 2019) y que, de acuerdo con el modelo analítico de la PGN, con corte a 31 de mayo de 2020, serían 231.409 órdenes. El expediente electrónico ofrece un sistema de alertas que funciona tanto para la entidad requerida como para el despacho judicial que la produjo (CSJ, 2019). No obstante, es importante señalar que este aplicativo solo opera para las sentencias producidas a partir de su implementación, y no funciona para providencias anteriores.

Igualmente, el CSJ afirma que otro mecanismo que favorece el seguimiento de la etapa posfallo es la creación de comités temáticos que involucran a todos los magistrados y jueces de restitución de tierras. Actualmente, estos comités son los siguientes: i) Procesos y Procedimientos o comités temáticos de restitución de tierras, ii) Comité de Capacitación, iii) Comité de Informática y iv) Comité Interinstitucional (CSJ, comunicación personal, 11 de marzo de 2019).

Seguimiento de los organismos de control

Por su parte, los organismos de control que participan en la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de la ley y los decretos ley, establecida en el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, también han implementado distintos mecanismos de seguimiento que describiremos a continuación.

La Defensoría del Pueblo afirmó que desde 2016 varias de sus dependencias han venido realizando, con apoyo de la cooperación internacional, el seguimiento a lo dispuesto en las órdenes judiciales relacionadas con 23 casos grupales o colectivos con alto nivel de rezago en el cumplimiento del posfallo. Adicionalmente, los cincuenta defensores públicos asignados actualmente para la representación judicial de los segundos ocupantes en los procesos de restitución de tierras también hacen el seguimiento a la etapa posfallo de los casos a su cargo (Defensoría del Pueblo, respuesta del 26 de agosto de 2019, pp. 1-2).

La Defensoría desarrolló un modelo de monitoreo denominado “Modelo defensorial para el acompañamiento y seguimiento a procesos de restitución de tierras en etapa posfallo”, el cual consta de cuatro etapas: i) alistamiento institucional, ii) abordaje comunitario, iii) acciones estratégicas y iv) balance compartido y sistematización de la experiencia, para los 23 casos grupales acompañados.

De acuerdo con lo explicado por la Defensoría, parte de la tarea de seguimiento a los 23 casos la ha hecho a partir de un trabajo directamente con las comunidades, que ha consistido en verificar con los beneficiarios el cumplimiento de las órdenes dadas. Este acompañamiento y seguimiento se han hecho con un método de trabajo articulado interno entre la delegada para Asuntos Agrarios y Tierras, la delegada para la Movilidad Humana y la Dirección de Defensoría Pública, en asocio con las defensorías regionales, con la dinamización y coordinación de la delegada para la Orientación y Asesoría de Víctimas del conflicto armado. El acompañamiento se ha enfocado en las dos órdenes primarias de restitución, es

decir, la titulación y la entrega material. Es importante destacar que en algunos de los casos seleccionados se ha verificado el estado del posfallo a través de encuestas, grupos focales y entrevistas para determinar el cumplimiento de las providencias (Defensoría del Pueblo, respuesta del 26 de agosto de 2019).

En segundo lugar, según la Defensoría, el seguimiento lo ha realizado también a través de la apertura de espacios de diálogo, en los que además de la comunidad están presentes las entidades con competencia en el cumplimiento de las órdenes, especialmente cuando existe bajo cumplimiento frente a los ítems de proyectos productivos, vivienda digna, salud y educación. También resalta haber consolidado dos mesas de trabajo – una nacional y otra regional– en cada territorio, en las que se articulan distintas dependencias de la Defensoría del Pueblo.

En tercer lugar, la Defensoría participa en mesas de trabajo interinstitucionales, como la mesa bilateral con la URT, reuniones extraordinarias del SNARIV, la Mesa de Seguimiento a Sentencias y el Grupo de Seguimiento a Sentencias de la Unidad de Restitución de Tierras, entre otras (Defensoría del Pueblo, respuesta del 26 de agosto de 2019, p. 4). En esos espacios, la Defensoría asegura que formula recomendaciones sobre la metodología y el abordaje de las problemáticas de los casos que acompaña, y que busca acordar planes de trabajo articulado con compromisos frente a los cuales hace veeduría.

Para estas acciones de acompañamiento y seguimiento, la Defensoría informa que cuenta con unos indicadores asociados al proyecto financiado por la Cooperación Suiza que miden distintos aspectos de la participación e incidencia de las comunidades en el proceso de restitución y la respuesta efectiva institucional. Para los indicadores se tiene en cuenta información respecto de procesos de formación, fortalecimiento organizativo (número de personas participantes en procesos de formación y en escenarios regionales de participación), planes de seguimiento contruidos con las comunidades para la materialización de las medidas (número de planes elaborados) y respuestas institucionales efectivas y materializadas (número de respuestas y acciones de las entidades competentes según las órdenes judiciales). Aunque, según la respuesta de la Defensoría, se hace un acompañamiento integral y un seguimiento desde la efectividad de los derechos, los indicadores del proyecto que relacionan son de proceso y no de efecto que permitan evaluar el GED.

En el caso de la PGN, y a partir de las entrevistas realizadas a procuradores judiciales de restitución de tierras de distintos lugares del país y a comunicaciones escritas de la delegada Agraria y de Restitución de Tierras¹ identificamos seis buenas prácticas para el seguimiento de la etapa posfallo.

Para la primera buena práctica, la PGN cuenta con un modelo analítico de datos de restitución de tierras. Este modelo le permite acceder a un altísimo volumen de información sobre el proceso de restitución de tierras y derechos territoriales en todas sus etapas y, a partir de allí, orientar la labor de seguimiento. En este momento, la URT envía mensualmente información consolidada sobre todas las fases, que la PGN analiza a través de tableros de control que permiten visualizar la información por departamento, municipio, juzgado, etc. Además, las herramientas provistas por este modelo incluyen una interfaz para el registro del seguimiento posfallo de los procuradores judiciales.

La segunda buena práctica es lo que funcionarios de la PGN han llamado “la colectivización” del posfallo. De acuerdo con ellos, esta metodología se inspira en los principios de integralidad y economía procesal, y consiste en hacer un seguimiento de manera simultánea a varios casos individuales que tienen en común un mismo territorio, a fin de hacer una intervención que redunde en una transformación integral del mismo y garantizar la participación de las víctimas. Esta estrategia incluye presentar solicitudes de acumulación ante la judicatura para que esos procesos se manejen con base en el artículo 95 de la Ley 1448 y, si son negadas, en todo caso le facilita a la PGN hacer seguimientos conjuntos. De este modo, la PGN puede sistematizar las órdenes y los niveles de cumplimiento de sentencias de una misma área o región, obtener una mirada panorámica y tratar de articular los planes de retorno y de reparación colectiva.

En el marco de la tercera buena práctica, la PGN participa en mesas interinstitucionales temáticas distintas a las que asisten la Defensoría o los jueces. En estas mesas, las entidades citadas hacen un ejercicio de rendición de cuentas ante los restituidos en su comunidad sobre las actividades que han desarrollado para dar cumplimiento a las órdenes de las sentencias

1 Estas entrevistas se realizaron antes de la Resolución 020 de enero de 2020, de la PGN, por la cual la función agraria pasó a la Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y la hasta ese momento Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras pasó a ser Delegada para la Restitución de Tierras.

y a las obligaciones legales que les corresponden. Posteriormente, según lo expuesto por la PGN, esta entidad identifica los cuellos de botella, con base en lo que mencionan las entidades y los restituidos que participan en la mesa. Finalmente, las entidades presentes establecen unos compromisos y un objeto de seguimiento. Cuando existen problemas asociados a vivienda u otras órdenes, la PGN hace visitas a las entidades y les presenta el número plural de sentencias a las que se les hace seguimiento, pues muchas veces las entidades se quejan de que no las conocen todas (que no se las han notificado), que no tienen la información detallada de números de cédulas o algunos datos que no aparecen en la sentencia. Para solucionar esto, la PGN intenta suministrar la información, sistematizarla y entregar copia digital de los fallos y los datos que necesitan para superar las barreras que se pueden presentar.

Respecto a la cuarta buena práctica, la PGN participa en la etapa posfallo a través de la intervención judicial. Así, los procuradores judiciales, si lo consideran necesario, solicitan la modulación de sentencias para la satisfacción de los derechos de las víctimas, emiten conceptos frente a las diferentes problemáticas que se presentan para el cumplimiento y participan de audiencias colectivas e individuales en el territorio, de manera presencial y virtual.

Respecto a la quinta buena práctica, la PGN realiza visitas a entidades administrativas o hace requerimientos sobre el cumplimiento efectivo de las órdenes dadas en las providencias (PGN, comunicación personal, 11 de marzo de 2019).

La sexta buena práctica es el ejercicio de la función preventiva, en donde se orientan acciones sobre todo desde el nivel central impulsadas directamente por la delegada, con el fin de advertir obstáculos e incidir positivamente en los ajustes de la política pública.

Seguimiento por parte de la URT

En el caso de la Unidad de Restitución de Tierras, si bien la Ley 1448 no le asignó expresamente la función de realizar seguimiento al posfallo, el Decreto 4801 de 2011, sobre la estructura de la URT, sí se refiere al mismo. Igualmente esta entidad tiene a su cargo el cumplimiento de órdenes específicas, como la priorización en el caso de los subsidios de vivienda, y la asignación y el desarrollo de los proyectos productivos, entre otras; y tiene la particularidad de ser también la apoderada de los reclamantes en la gran mayoría de los casos. A pesar de esta complicación, nuestra posición

es que, por ahora, y en tanto la URT actúe como representante judicial de la mayoría de las víctimas de despojo y de abandono forzado, tiene el deber de gestionar el cumplimiento efectivo de las órdenes dirigidas a sí misma y a otras entidades por igual. Como se verá, esta no es necesariamente la postura de los distintos funcionarios de la URT consultados y, en todo caso, subsiste el interrogante de cómo resolver el doble rol de la URT y los posibles conflictos de interés que puedan derivarse de allí.

De 18.478 casos llevados ante jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, 18.294 han sido presentado directamente por apoderados de la URT o por un tercero en convenio con ella (URT, respuesta de 30 de agosto de 2019, p. 3), lo que quiere decir que el 99 % de la representación judicial la ejerce esta entidad. Sin embargo, la URT tiene una posición ambigua frente a los deberes de seguimiento de órdenes dirigidas a otras entidades. Por un lado, de acuerdo con una comunicación de la URT sobre este tema, los apoderados deben ejercer acciones para:

... la eficiente defensa de los derechos de las víctimas tanto en la etapa judicial como en la etapa posfallo en los casos asignados. Esto implica la revisión periódica del avance en el cumplimiento de las órdenes de sus apoderados y las acciones jurídicas pertinentes para la materialización de estas, así como su representación activa. (URT, respuesta de 30 de agosto de 2019, p. 3)

A su vez, la subdirectora de la URT afirma que a la entidad no le corresponde hacer seguimiento, sino monitoreo de la etapa posfallo, y que el seguimiento se realiza solo sobre las órdenes que son competencia de esta (URT, comunicación personal, 11 de marzo de 2019).

Estas dos afirmaciones parecen ser contradictorias entre sí, pues por un lado dice que son apoderados y, por tanto, deben hacer seguimiento a todas las órdenes que tienen que ver con sus poderdantes y, por otro, que solo le hacen seguimiento a las órdenes que son competencia de la URT. Sin embargo, la contradicción se resuelve con el auto 331 de 2019, en el que la Corte Constitucional inequívocamente estableció que la URT “debe implementar estrategias para identificar los avances y dificultades en el cumplimiento de las (sentencias)”, y que para ello, en conjunto con las entidades del SNARIV, “debe plantear propuestas para lograr la materialización de los derechos reconocidos en las sentencias de restitución”.

Asimismo, vale la pena recordar que el poderdante es la víctima y no la URT y, por tanto, los apoderados están en la obligación general de cumplir con los deberes éticos que les impone el ejercicio de la profesión

del derecho establecida en la Ley 1123 de 2007 y que implican tener lealtad con el apoderado, especialmente tratándose de personas en situación de vulnerabilidad frente a las que el Estado tiene un deber de acción afirmativa. Ante esta circunstancia, la función del apoderado judicial debería ir más allá de lo establecido en el documento de poder, para garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas. Estos elementos permiten inferir que, en efecto, la URT tiene un deber de seguimiento más allá de las órdenes específicas dirigidas a ella, que incluso trasciende hasta el seguimiento completo de dichas órdenes.

Adicionalmente, una norma clave y clara respecto de este tema es el artículo 16 del Decreto 4801 de 2011, en el que se definen las funciones de la Dirección Jurídica de Restitución, que en su numeral 11 establece: “Hacer seguimiento al cumplimiento de los fallos emitidos por los jueces, y presentar las solicitudes o sugerencias pertinentes desde sus competencias” (art. 16, num. 11, Decr. 4801 de 2011).

En este sentido, la integralidad de la etapa de posfallo debería ser materia de los espacios interinstitucionales en los que participa la URT en la actualidad. Por ejemplo, esta entidad coordina un Subcomité Técnico de Restitución, y participa en otras instancias de articulación como mesas bilaterales (con Defensoría y ANT), subcomités departamentales (creados por la URT en las zonas de intervención) y desarrolla acciones para identificar los cuellos de botella y obstáculos para el cumplimiento de las órdenes de restitución.

Para aportar a la superación de los obstáculos en materia de posfallo, la URT indica, en su informe de gestión del año 2018, que realizó las siguientes acciones:

1. Construcción de rutas de cumplimiento por entidad y tipología, en las cuales se identifican las etapas o hitos para el cumplimiento de las órdenes a partir de la normatividad y los procedimientos institucionales.
2. Clínicas de casos, metodología que facilita la gestión casuística de situaciones complejas, a través de la generación de escenarios interdisciplinarios de discusión orientados a la toma de decisiones técnicamente viables en el posfallo.
3. Diálogos interinstitucionales con la Rama Judicial.
4. Intercambio de información referente a sentencias, tipos de órdenes, datos de contacto de los beneficiarios, avances en el cumplimiento de los proyectos productivos, priorizaciones de vivienda, compensaciones, alivio de pasivos de servicios públicos y deuda financiera, con el fin de agilizar la atención de lo

ordenado por los jueces y magistrados de restitución de tierras.
(URT, respuesta de 30 de agosto de 2019, pp. 74-75)

En materia de derechos territoriales, los esfuerzos de la URT se han concentrado en consolidar un espacio de articulación interinstitucional al que se ha denominado Mesa Étnica, que hace parte del Grupo de Restitución de Tierras y Derechos Territoriales, que a su vez hace parte del Subcomité Técnico de Restitución (URT, respuesta de 30 de agosto de 2019, p. 79).

Además de la representación judicial y del seguimiento general a la etapa posfallo del proceso de restitución, tal como lo hemos sustentado, la URT tiene la obligación de hacer efectivo un conjunto importante de órdenes en relación con los siguientes aspectos de la restitución:

... implementación de proyectos productivos rurales, la priorización de vivienda ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o el Ministerio de Vivienda, alivio de pasivos por servicios públicos y deudas financieras, compensaciones a víctimas y a terceros de buena fe exenta de culpa, atención a los segundos ocupantes, administración de proyectos productivos agroindustriales y pago de costas judiciales. (URT, 2018, p. 45)

En una de sus comunicaciones esta institución manifestó que para el 31 de julio de 2019 había recibido 5.830 órdenes de priorización de vivienda (4.624 atendidas) y 1.173 órdenes de compensaciones a víctimas (467 cumplidas), mientras que a corte del 15 de agosto, había recibido 8.351 órdenes de proyectos productivos (2.110 en etapa de finalización, 1.885 en acompañamiento integral, 1.814 en diseño, 1.188 no cumplen las condiciones de ingreso al programa y 1.354 fueron negadas o están en proceso de depuración de la información) (URT, respuesta de 30 de agosto de 2019, p. 2).

En esa misma comunicación, la URT explicó que los indicadores con los que cuenta para medir el cumplimiento de órdenes relacionadas con compensaciones y proyectos productivos son los siguientes: i) número de predios entregados o compensados materialmente en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras por la URT o, en su defecto, restituidos con compensación o bien equivalente; ii) proyectos productivos ejecutados en el marco de la restitución de tierras (URT, respuesta de 30 de agosto de 2019, pp. 8-9). La URT no reportó indicadores de vivienda y, como se observa, los que sí tienen son solo de proceso o

gestión en tanto miden la actividad concreta realizada por la URT, pero no evalúan sus efectos ni si son transformadores.

En cuanto a la pregunta sobre si ha desarrollado o implementado indicadores de goce efectivo de derechos o GED, la URT informa que no los tiene y que la Sentencia T-025 de 2004 la obliga a reportar a la UARIV información sobre la etapa posfallo. Esta entidad afirma que sus indicadores tienen que ver con el avance en la etapa administrativa y judicial del proceso (URT, respuesta de 30 de agosto de 2019, pp. 9-10).

Banco Agrario

Por su parte, el Banco Agrario indicó en su respuesta que hasta diciembre de 2017 había recibido 2.843 órdenes relacionadas con subsidios de vivienda de interés social rural, contenidas en 1.551 sentencias. Agregó, además, que del total de órdenes 1.691, correspondientes a 59,5 %, se encuentran cumplidas con viviendas terminadas y entregadas, mientras que 1.152 (48,5 %) están pendientes de cumplimiento por las razones señaladas en la tabla 3. Valga anotar que del número de viviendas pendientes por entregar todavía una porción de ellas corresponde a órdenes emitidas en el año 2012.

En relación con los procesos étnicos el Banco Agrario reporta una sola sentencia que corresponde a la comunidad embera katio del Alto Andágueda, en la cual se ordenaron 29 subsidios de vivienda. Sin embargo, en este caso, el Banco Agrario afirma que están en asignación 57 subsidios (más de los que le ordenaron), y que se han terminado y entregado 27, mientras que los otros 30 se encuentran en proceso de liquidación por incumplimiento del contratista. Es importante decir que la sentencia que reconoce la restitución de esta comunidad es del año 2014.

En lo que respecta a su estrategia de seguimiento del posfallo, el Banco Agrario cuenta con dos indicadores. El primero es de adjudicación prioritaria, que hace un conteo de sentencias con órdenes de adjudicación que hayan sido priorizadas por la URT y también contabiliza el grado de cumplimiento de la sentencia en este sentido. Si todas las órdenes de una sentencia han sido cumplidas, el indicador muestra su cumplimiento; mientras que, si el Banco solo ha adjudicado un número parcial de los subsidios de vivienda, el indicador lo compara con el número total de subsidios ordenados. Actualmente, el Banco Agrario reporta un cumplimiento del 100 % tanto para sentencias como para órdenes, lo que quiere decir que en principio ha adjudicado todos los subsidios ordenados en todas las sentencias que han sido priorizadas por la URT.

TABLA 3**Razones por las cuales está pendiente la entrega de vivienda**

Razones	Nº de casos
Porque la vivienda está terminada pero no se cuenta con el certificado de entrega a satisfacción (terminada)	57
Porque aún no ha sido terminada la construcción de la vivienda (ejecución)	245
Porque está en proceso de transferencia de recursos para la construcción (trámite de primer desembolso)	12
Porque está pendiente el segundo desembolso para la segunda etapa del proyecto (segunda etapa)	85
Porque está pendiente darle viabilidad al proyecto con base en el análisis técnico, financiero y documental del mismo (diagnóstico y estructuración)	69
Porque el Banco Agrario se encuentra en proceso de contratación de la entidad operadora, la gerencia encargada del diagnóstico y la estructuración del interventor, ejecutor y trabajo social (en proceso de contratación)	5
Porque ha habido renunciadas de los solicitantes, solicitudes de cambio de predio, sobre costo en el transporte de materiales, beneficiarios no ubicados, órdenes a cargo de otras entidades (en ejecución suspendida)	300
Porque se considera que los proyectos son inviables porque las zonas son de alto riesgo y el costo de transporte de materiales excede el valor establecido legalmente, por lo que también se convierten en inviables financieramente (inviable)	241
Por incumplimiento o vencimiento del plazo de contratistas, razón por la que se deben liquidar los contratos y verificar la disponibilidad presupuestal para continuar con la implementación del proyecto (en trámite de liquidación)	140

FUENTE: elaboración propia a partir de la respuesta del Banco Agrario, del 20 de agosto de 2019.

La limitación más evidente de este indicador es que el conteo solo se hace con las sentencias de subsidios de vivienda priorizadas por la URT, por lo que no permite apreciar cuál es el universo total de sentencias con órdenes de subsidio de vivienda impartidas, ni cuál es el nivel de cumplimiento de dichas órdenes para la fase de adjudicación.

El segundo indicador del Banco Agrario es la entrega. De acuerdo con este indicador, se entiende cumplida una orden cuando se haya hecho el desembolso de los recursos para su ejecución y cuando en una sentencia se hayan cumplido todas las órdenes en el mismo sentido mencionado. Aquí, el Banco Agrario reporta un cumplimiento del 65 % de sentencias y 74 % de órdenes (Banco Agrario, respuesta del 20 de agosto de 2019, pp. 3 y 4).

Este indicador tiene la misma limitación que el primero, en tanto solo hace seguimiento a un subuniverso de sentencias, pero además tiene el problema de que este reporte hace alusión a circunstancias de trámite y no a entrega material del bien inmueble y, mucho menos, a goce efectivo del derecho a la vivienda. De este modo deja por fuera circunstancias como viviendas entregadas pero inhabitables. De hecho, al contrastar estos datos con lo que reporta inicialmente el Banco Agrario sobre el número de viviendas terminadas y entregadas, se tiene que inicialmente informa un cumplimiento del 100 %, pero si se revisan los datos de la tabla 3, nos damos cuenta de que solo se han entregado 1.691 de las 2.843 ordenadas, lo que corresponde al 59 %.

Seguimiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene adscritas varias de las entidades con obligaciones de posfallo relativas a las tres órdenes de las que trata este documento: Banco Agrario, Agencia de Desarrollo Rural, ANT y URT. Además, a lo largo de 2018 y entrado 2019, hasta la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, tuvo a su cargo la adjudicación de los subsidios de vivienda social rural (VISR). Sin embargo, en sus respuestas a nuestras solicitudes, el Ministerio ha informado que ha desarrollado acciones para propiciar y evaluar el cumplimiento de las órdenes que les corresponden a sus entidades adscritas, pero no ofrece indicadores para medir sus propias gestiones en materia de VISR, y la información reportada sobre este tema se concentra solamente en órdenes de vivienda a favor de grupos étnicos, sin mencionar otros beneficiarios rurales (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, respuesta de 04 de septiembre de 2019).

En relación con sus entidades adscritas, esta entidad manifiesta que ha emitido circulares y directivas en materia de política pública de restitución de tierras dirigidas a ellas, impartiendo instrucciones para que rindan informes bimensuales sobre el cumplimiento de los fallos. Asimismo, el Ministerio reporta que ha promovido espacios de diálogo en los que se analiza el estado de cumplimiento de estas entidades. Por otra parte, subraya que en la circular del 8 de julio de 2015 sobre fortalecimiento de la política pública de restitución de tierras del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, el Ministerio adoptó unos indicadores para el reporte de información de sus entidades adscritas,

que analizan: i) la meta alcanzada de sentencias y órdenes con cumplimiento al 100 % en relación con la meta de cumplimiento planeada, y ii) el logro alcanzado en relación con los recursos invertidos. No obstante, aún subsiste la duda de qué entiende el Ministerio por “cumplimiento al 100 %” ya que no aclara si lo que mide es la adjudicación del subsidio, la entrega material de la vivienda, la habitabilidad de esta o algo más. Sin embargo, teniendo en cuenta la respuesta dada por el Banco Agrario respecto a cómo mide su nivel de ejecución en materia de vivienda, se puede inferir que los indicadores de los que trata esa circular tampoco miden el goce efectivo de derechos, sino la gestión realizada por la entidad de acuerdo con las metas establecidas por la entidad (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, respuesta de 04 de septiembre de 2019).

En lo que tiene que ver con la implementación de medidas de VISR de parte del mismo Ministerio, en sus comunicaciones la entidad no proporciona el dato específico del universo de subsidios que le han sido ordenados por los jueces ni da luces sobre su estado de cumplimiento ni tampoco ofrece indicadores. La única información que reporta sobre este tema es que en relación con subsidios VISR para sujetos étnicos ha realizado las siguientes acciones:

- Para el Consejo Comunitario Renacer Negro, con sentencia de 2015, se han reconocido 96 hogares en proceso de otorgamiento del subsidio.
- Para el Resguardo Nuevo Espinal, con sentencia de 2016, se han reconocido 59 hogares en proceso de otorgamiento del subsidio.
- Para el Resguardo San Lorenzo, con sentencia de 2018, se está a la espera del listado de hogares.
- La Comunidad Indígena Siona Tenteyá de Orito, con sentencia de 2017, manifestó no estar interesada en el proyecto de vivienda (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, respuesta de 04 de septiembre de 2019, pp. 5-9).

Seguimiento de la UARIV

Finalmente, la UARIV, como coordinadora del SNARIV, tiene tres funciones frente al posfallo. Primero, tiene la responsabilidad de ejecutar órdenes dirigidas a ella misma. Entre estas se cuentan órdenes de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), órdenes de indemnización individual, órdenes de acompañar retornos y reubicaciones, entre otras. Segundo, la UARIV debe reportar a la Corte Constitucional el avance de

la política pública de víctimas y restitución de tierras. Tercero, esta institución es la encargada de reportar a la Corte Constitucional de manera periódica los avances en el cumplimiento por parte del SNARIV de las órdenes derivadas de la Sentencia T-025 de 2004, en la que se estableció el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

En relación con la función de cumplir órdenes, esta entidad no respondió la solicitud de información elevada por Dejusticia y, en su informe de gestión del año 2018, se limita a informar el número de personas inscritas en el RUV en virtud de sentencias de restitución de tierras. Sin embargo, en el XIII informe sobre los avances de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto, de julio de 2018, la UARIV aportó algunos datos que vale la pena mencionar.

Primero, indicó que en ese entonces había 2.396 sentencias que contenían 6.120 órdenes dirigidas a distintas dependencias de esta entidad, relacionadas con registro, retorno y reubicaciones, indemnizaciones, entre otras. Segundo, el informe resaltó que la entidad había fortalecido el equipo de restitución de tierras para responder al incremento de las providencias, y que se estaba trabajando en una ruta de gestión interna con una plataforma tecnológica que permitiera responder adecuadamente a las órdenes de las sentencias según sus distintas áreas misionales (UARIV, 2018, pp. 351-354). Tercero, en relación con casos étnicos, la UARIV identificó 176 órdenes dirigidas a ella, contenidas en sentencias de restitución, autos de medidas cautelares y autos admisorios de demandas, señalando que había dado respuesta a 105 de ellas, aunque no especificó en qué consistió dicha respuesta.

Frente a su segunda función, el seguimiento a la política de víctimas y restitución de tierras, en el informe citado la UARIV reportó datos relacionados con las siguientes etapas del proceso de restitución de tierras: i) macro y microfocalización, ii) etapa administrativa del proceso de restitución de tierras (en su ruta individual y étnica), iii) etapa judicial del proceso de restitución de tierras (en su ruta individual y colectiva), iv) etapa posfallo.

Los datos que presentó para cada uno de estos ítems son indicativos de los avances en la gestión en términos de número de solicitudes recibidas, inscritas y no inscritas, estudios preliminares realizados, demandas individuales y étnicas presentadas, sentencias individuales y colectivas emitidas, y su relación con el número de hectáreas restituidas. Estas cifras pueden ser consultadas en los datos abiertos del Registro Nacional de Información, en el informe mencionado, y también en los informes de la URT.

Lo importante de resaltar de este informe de la UARIV, además de la información sobre órdenes dirigidas a ella misma señaladas arriba, es que también reportó sobre la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y las órdenes que hasta ese entonces le habían impartido los operadores judiciales para efectos de que realizara la restitución jurídica de los bienes.

La UARIV informó que, con corte a 31 de diciembre de 2017, la ANT tenía en su base de datos 537 órdenes que el Incoder no había cumplido al momento de su liquidación, relacionadas con adjudicación de baldíos, así como otras 451 recibidas directamente por la ANT después de septiembre de 2016, para un total de 988 órdenes pendientes de cumplimiento al momento de entrar en funcionamiento la ANT. De estas 988 órdenes, 300 se habían cumplido con la expedición de resoluciones de adjudicación, 41 se encontraban en proyecto de resolución y 80 resultaron con informe de imposibilidad o aclaración remitidos a los despachos judiciales. En síntesis, lo que el informe revela es que comenzando 2018, a la ANT le faltaba cumplir aproximadamente el 70 % de las órdenes de su competencia (UARIV, 2018, pp. 358-359). En este sentido, es importante mencionar que en reunión sostenida con funcionarias de la ANT se informó a Dejusticia y a la PGN, que en el momento de la liquidación del Incoder la ANT no recibió el consolidado de órdenes que le fueron dadas a dicha entidad y que, en consecuencia, la Agencia estaría respondiendo a dichas órdenes solo cuando las personas interponen acción de tutela o incidente de desacato.

Finalmente, también es significativo del informe que, como puede observarse a partir de los datos presentados por la UARIV, la metodología de seguimiento al cumplimiento de órdenes y sentencias que aplica tanto para medir su propia gestión como la de las otras entidades del SNA-RIV está formulada en clave de gestión, y no en clave de goce efectivo de derechos.

En relación con el seguimiento de avances para la superación del estado de cosas inconstitucional, como se explicó en un apartado anterior, la Corte Constitucional adoptó una batería de indicadores para supervisar la satisfacción de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. La Corte Constitucional, mediante los autos 176, 177 y 178 de 2005 y 218 de 2006, reiteró la necesidad de contar con indicadores de resultado para lograr tal propósito y, posteriormente, a través de los autos 266 de 2006, y 027, 109 y 233 de 2007, indicó que el proceso de identificación de los criterios mínimos para formular los IGED se debía realizar a partir

TABLA 4
Indicadores en materia de restitución, Auto 116 de 2008

Derecho	Indicador principal	Indicadores complementarios	Indicadores asociados
Restitución	Todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado, que solicitan la restitución de las tierras o viviendas de las que fueron despojadas y que ostentaban a título de propiedad, posesión, ocupación o tenencia obtienen la restitución de esos bienes	Número de hogares desplazados que han obtenido la restitución de las tierras o viviendas de las que fueron despojadas/ número total de hogares desplazados que han sido despojados de sus tierras o viviendas	Número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado que han obtenido y recibido a título propio la restitución de las tierras o viviendas de las que fueron despojadas ellas o sus familiares/ total de personas desplazadas beneficiarias de medidas de restitución
	Todos los colectivos que sufrieron daños de carácter grupal con motivo de un desplazamiento forzado reciben medidas adecuadas de reparación colectiva, tendientes a devolverlos a la situación en la que se encontraban con anterioridad al crimen de desplazamiento	Número de colectivos que han recibido medidas adecuadas de reparación colectiva/ total de colectivos que se identifican como víctimas colectivas del crimen de desplazamiento forzado	
	Todas las hectáreas y unidades de vivienda despojadas a la población desplazada han sido restituidas	Total de hectáreas entregadas voluntariamente por los actores armados destinatarios de la Ley 975 de 2005 / total de hectáreas despojadas	
		Total de unidades de vivienda entregadas voluntariamente por los actores armados destinatarios de la Ley 975 de 2005/total de unidades de vivienda despojadas	

Derecho	Indicador principal	Indicadores complementarios	Indicadores asociados
Restitución	Todas las hectáreas y unidades de vivienda despojadas a la población desplazada han sido restituidas	Número de hectáreas despojadas que han sido recuperadas a través de procesos judiciales/total de hectáreas despojadas que han sido recuperadas	
		Número de unidades de vivienda despojadas que han sido recuperadas a través de procesos judiciales/total de unidades de vivienda despojadas que han sido recuperadas	

FUENTE: elaboración propia a partir del Auto 116 de 2008.

del contenido de los derechos fundamentales de la población desplazada. En este sentido, definió los elementos que debían reunir los indicadores para que fueran considerados un medio de prueba idóneo que permitiera evidenciar los avances alcanzados en la superación del estado de cosas inconstitucional. Finalmente, a través del Auto 116 de 2008, la Corte Constitucional avaló la batería de los IGED, con la cual se debían examinar los avances alcanzados en la protección de los derechos de la población desplazada (tabla 4).

En 2011, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras le impuso a la UARIV el deber de hacer seguimiento a las acciones adelantadas por el SNARIV para la superación del estado de cosas inconstitucional. En cumplimiento de esta obligación, la UARIV había venido presentando unos reportes periódicos a la Corte Constitucional en los cuales trataba usualmente cuatro aspectos de la restitución de tierras: i) avance del trámite administrativo asociado a la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente; ii) avance de la instancia judicial en los procesos de restitución de tierras; iii) porcentaje de solicitudes de restitución de tierras con evaluación para la adopción de medidas de protección en el año 2017; y iv) porcentaje de solicitudes de restitución de tierras con adopción de medidas de protección en el año 2017 (UARIV, 2019). Nótese que los reportes no abordaban ningún aspecto de la fase de posfallo.

No obstante, en el Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional ordenó a las entidades del Gobierno que “informen acerca de cuáles son las necesidades de capacidad institucional y administrativa requeridas, al

igual que los ajustes a la actual batería de indicadores que consideren adecuados” para analizar, entre otras cosas, si la población desplazada seguía padeciendo situaciones de riesgo mayores a la población general, si estaba siendo atendida ante su vulnerabilidad extrema y si se habían implementado medidas para su estabilización socioeconómica y para el acceso a sus derechos a la justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición (Corte Constitucional, Auto 373 de 2016).

En 2018, en su informe anual, el Gobierno nacional presentó dos indicadores (tabla 5) que en principio recogían los ajustes correspondientes y recibió observaciones por parte de entidades del Ministerio Público. La Corte, por su parte, emitió el Auto 331 de 2019 en el que le ordenó al Departamento Nacional de Planeación (DNP), en conjunto con la UARIV, revisar y ajustar los indicadores propuestos con base en los criterios de idoneidad desarrollados dentro del mismo auto y de conformidad con los contenidos de los derechos de la población que sufrió desplazamiento forzado.

Los criterios y parámetros establecidos por la Corte en ese auto tienen que ver con dos funciones de los indicadores: i) una función sustancial y ii) una función instrumental. En relación con la primera, la Corte subrayó que los indicadores deben fundamentarse en los contenidos de los derechos de la población desplazada, al tiempo que deben poder dar cuenta de avances, estancamientos o retrocesos en el GED de esta población. Igualmente, deben permitir determinar la dimensión real de la demanda específica de la población desplazada y las medidas que se requieran para garantizar sus derechos en clave de goce efectivo (Corte Constitucional, Auto 331 de 2019).

En cuanto a la función instrumental, la Corte explicó que los indicadores deben estar formulados con el mayor rigor técnico; deben ser pertinentes, es decir, que haya correspondencia entre el contenido del derecho y el indicador formulado; y deben ser adecuados, en el sentido de proveer información relevante para determinar el grado de avance. También deben ser suficientes, o sea, que permitan examinar los aspectos fundamentales que hacen parte de los derechos de personas con desplazamiento forzado; y coherentes, es decir, que se correspondan con la necesidad de evaluar la satisfacción de los derechos de la población desplazada (Corte Constitucional, Auto 331 de 2019).

En este último auto, la Corte ordenó al Gobierno tener en cuenta las observaciones elevadas por Ministerio Público y remitir un nuevo

informe, que debía ser entregado a finales de 2019, desarrollando tres aspectos:

- (i) el primero, debe precisar cuáles indicadores cumplen con los criterios de idoneidad y responden al contenido de los derechos de la población desplazada; (ii) el segundo, debe incluir una propuesta de indicadores: (a) para los derechos en los que se concluya que no se encuentran formulados en consonancia con los criterios de idoneidad referidos y (b) para aquellos derechos sobre los que aún no se cuenta con indicadores formulados y/o medidos; y (iii) en el tercero, debe dar respuesta a las observaciones sintetizadas en la *sección 1*, a la luz de los criterios y parámetros definidos en la presente providencia. (Corte Constitucional, Auto 331 de 2019)

Recientemente, el Gobierno presentó dicho informe. En él la UA-RIV y el DNP afirman que los indicadores para restitución de tierras presentados por ellos inicialmente no se ajustaban a los criterios de la Corte y que por esto han desarrollado un nuevo conjunto de indicadores (tabla 5). No obstante, la reformulación no difiere sustancialmente de la primera propuesta y se evidencia que los dos indicadores propuestos son de

TABLA 5
Indicadores propuestos por el Gobierno nacional
en respuesta a autos 373 de 2016 y 331 de 2019

Indicador propuesto en 2018	Indicador reformulado en 2019
Para la etapa administrativa: número de solicitudes de inclusión en el RTDAF que, encontrándose en las zonas microfocalizadas para el proceso de restitución, fueron resueltas en este registro a través de la inclusión o no en dicho registro/Número de solicitudes de inclusión en el RTDAF que se encuentran en zonas microfocalizadas para el proceso de restitución (Informe anual, 2018, p. 540).	Para la etapa administrativa: número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonada Forzosamente que, encontrándose en las zonas microfocalizadas para el proceso de restitución, fueron decididas/Número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que se encuentran en zonas microfocalizadas para el proceso de restitución (UARIV, 2019, p. 53).
Para la etapa judicial: egresos por sentencias de restitución/Inventario inicial de procesos de restitución (Informe anual, 2018, p. 540).	Para la etapa judicial: número de egresos efectivos dentro de la vigencia/Inventario inicial de procesos de restitución activos más los ingresos de la vigencia (UARIV, 2019, p. 54).

FUENTE: elaboración propia a partir del informe “Análisis de idoneidad Auto 331 – IGED”, 2019.

gestión y se refieren a la culminación de las etapas administrativa y judicial, y omiten de nuevo la etapa posfallo.

Desde la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado (de la que Dejusticia hace parte) se entregó a la Corte Constitucional una respuesta al Auto 331 de 2019 y al informe presentado por el Gobierno, en la que se analizan en detalle los indicadores formulados por el Gobierno y se presentan propuestas para que sean adoptadas por la Corte en el proceso de ajuste a los indicadores en materia de restitución. En el anexo se presenta la propuesta realizada por la Comisión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La primera conclusión que salta a la vista de lo expuesto anteriormente es que después de ocho años de la implementación de la política pública de víctimas y restitución de tierras persisten serios problemas en la gestión del posfallo de la restitución. Aunque el énfasis de las administraciones pasadas y de la actual ha sido en las etapas administrativa y judicial, lo cierto es que la restitución transformadora no culmina “sino que empieza con la sentencia” (comunicación personal, funcionario judicial, noviembre de 2019). En particular, es después de la sentencia, con el cumplimiento de las órdenes de restitución jurídica y material, así como de las órdenes de vivienda, acceso a proyectos productivos y otras acciones de contenido socioeconómico, que podrán darse las transformaciones necesarias para que la población despojada pueda superar la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba de manera mayoritaria con anterioridad a los hechos victimizantes y que se agravó sustancialmente con los mismos.

Sin embargo, hasta ahora los datos recogidos muestran que de las más de 28.000 órdenes proferidas por los operadores judiciales y dirigidas a más de 330 entidades del orden nacional y local, el cumplimiento en clave de goce efectivo de derechos en materia de restitución jurídica y material, acceso a vivienda digna y a proyectos productivos es preocupantemente, más aún cuando no tenemos una idea exacta de qué tan bajo es y las razones de ello en cada caso, porque la información de las entidades no solo es de difícil acceso, sino también porque tiende a ser precaria por fallas relacionadas con las estrategias de seguimiento.

Así lo ilustra el caso de la ANT, que no dio respuesta a nuestras peticiones y cuya única cifra que pudimos recabar es que a 2017 no había dado cumplimiento al 70 % de las órdenes de su competencia, lo que a su vez retrasa la ejecución de todas las otras órdenes que tienen como requisito

que se haya hecho la titulación de la propiedad respectiva. En cuanto a vivienda, un dato en ese mismo sentido es el aportado por el Banco Agrario que, a diciembre de 2017, había recibido 2.843 órdenes relacionadas con subsidios de VISR, de las cuales aún le faltaba finalizar y entregar 1.152, correspondientes al 48,5 %, incluyendo muchas fundamentadas en sentencias de 2012. Asimismo, es preocupante es que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado de esos mismos subsidios desde 2018, no haya aportado datos generales sobre estos, al tiempo que admitió que para grupos étnicos no había finalizado ni entregado ni una sola vivienda. Finalmente, en relación con proyectos productivos, la URT nos manifestó que había recibido 8.351 órdenes al respecto (2.110 en etapa de finalización, 1.885 en acompañamiento integral, 1.814 en diseño, 1.188 no cumplen las condiciones de ingreso al programa y 1.354 fueron negadas o están en proceso de depuración de la información) (URT, respuesta de 30 de agosto de 2019, p. 2).

Con todo, logramos identificar algunos de los principales obstáculos para el goce efectivo de las órdenes estudiadas. Estos obstáculos están asociados a la capacidad institucional tanto de operadores judiciales como de instituciones obligadas para, por un lado, hacer seguimiento a las órdenes y, por el otro, cumplirlas, ya sea por la inexistencia o inexactitud de datos relevantes, la falta de interoperabilidad entre las instituciones, la carencia de rutas para la toma de decisiones, entre otras, así como dificultades relacionadas con los costos financieros de las instituciones que deben cumplir, pues, en algunos casos, señalaron la falta de disponibilidad de recursos necesarios y los costos políticos del proceso de restitución dado que, si bien se reconoce que existe favorabilidad mayoritariamente, ha habido serios intentos de diezmar su impacto.

Logramos también identificar obstáculos asociados a la información, el conocimiento y la capacidad de movilización para generar costos políticos por parte de los receptores del fallo hacia los destinatarios del cumplimiento (instituciones estatales), que disminuyen las posibilidades de que ocurra el cumplimiento del fallo en su integralidad. Igualmente, obstáculos de contextos de inseguridad que afectan a estos receptores en la exigibilidad de sus derechos y cumplimiento de los fallos.

De otro lado, fue posible constatar que persisten obstáculos asociados a problemas estructurales de las políticas agrarias y de sesgo anticampesino, que dificultan especialmente las órdenes de vivienda, proyectos productivos y aquellas relacionadas con el enfoque transformador de la

restitución, por la ausencia de infraestructura necesaria para que la gestión sea exitosa y errores de distinto orden en el diseño y la ejecución de las políticas atinentes al posfallo, entre otros.

La segunda conclusión de rigor es que la manera en que las distintas entidades consultadas han venido haciendo seguimiento al cumplimiento de la etapa posfallo es problemática. En el caso de los operadores judiciales es evidente que, además de que sus metodologías pueden tener puntos ciegos, ser ineficientes, o demasiado heterogéneas, no pueden evaluar de manera sistemática si las sentencias realmente están teniendo en la práctica un efecto transformador de las circunstancias de exclusión y marginalidad de los reclamantes más vulnerables.

Lo mismo ocurre con las acciones que desarrollan la PGN, la Defensoría del Pueblo, la URT, el Banco Agrario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UARIV, que son las entidades de las cuales pudimos obtener información. De los datos suministrados por ellas es posible concluir que, si bien las instituciones encargadas del seguimiento al posfallo, así como las que deben cumplir órdenes específicas, implementan distintas estrategias y muestran cifras de alto cumplimiento, no tienen indicadores ni presentan cifras que indiquen el impacto de la política o la efectividad de la misma en términos de goce efectivo de los tres derechos aquí estudiados.

De igual manera, pudimos concluir que, a pesar de que la URT y la UARIV afirman no tener responsabilidades en el seguimiento de la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras, por sus funciones como apoderados de al menos el 99 % de los solicitantes de restitución y las funciones de la dirección jurídica de la URT y como coordinadora del SNARIV, respectivamente, así como por las consideraciones de la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019 frente a estas dos entidades, sus obligaciones respecto al posfallo van más allá de realizar seguimiento a las órdenes que se dirigen a ellas y trascienden hasta la responsabilidad de hacer seguimiento sobre el cumplimiento general de las sentencias.

Esta responsabilidad es de especial importancia teniendo en cuenta la obligación del Gobierno nacional, en cabeza de la UARIV y el PND, de establecer nuevos indicadores para la evaluación de la política pública de víctimas, de cara a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de víctimas del conflicto armado y al deber de estas dos entidades de informar periódicamente a la Corte sobre los avances alrededor del tema. Lograr avanzar en este sentido es fortalecer las posibilidades de eficacia de las decisiones judiciales.

A partir de lo anterior creemos que, para avanzar en el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras y, especialmente, en las tres órdenes priorizadas, podemos aportar con al menos dos tipos de recomendaciones que tienen que ver con la capacidad institucional de las y los jueces y magistrados/as e instituciones encargadas de cumplir las sentencias, ya que la información obtenida no nos permite profundizar en recomendaciones para superar los obstáculos asociados a los otros tres criterios con los que clasificamos dichos obstáculos con base en el marco de análisis; estas son:

i) Recomendaciones para mejorar el seguimiento tanto de las/os jueces y magistrados/as como de las entidades obligadas a cumplir las órdenes.

Consideramos necesario crear indicadores de goce efectivo del derecho para las víctimas con órdenes de restitución. Para realizar un debido seguimiento a las órdenes proferidas en las sentencias, es indispensable el diseño y la aplicación de indicadores adicionales que tengan en cuenta el goce efectivo de derechos de las víctimas de despojo y de abandono forzado en materia de restitución, como un mecanismo de seguimiento y evaluación y, además, que sean específicas para la etapa posfallo, pues no los hay para esta fase.

Si bien algunos indicadores en materia de restitución fueron adoptados por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 en materia de desplazamiento forzado (Auto 116 de 2008), dichos indicadores actualmente están en revisión (como consecuencia de la orden de consolidar la batería de indicadores dada a través del Auto 331 de 2019). El Gobierno deberá tener en cuenta la adopción de parámetros para la valoración de la garantía de los derechos de la población desplazada, a partir de los resultados de la medición de los GED.

En este sentido, los indicadores deben ser formulados tanto en clave de gestión y proceso como de resultado. Así, proporcionarán más información sobre el esfuerzo desplegado por el Estado para la realización efectiva de los derechos y reflejarán los logros en la realización de un derecho en determinado contexto, lo que permite evaluar su garantía y disfrute efectivo. De tal manera que a través de su aplicación se pueda dar cuenta de los avances, los incumplimientos de las órdenes proferidas en las sentencias y la identificación de los problemas existentes para propiciar la adopción adecuada y oportuna de correctivos.

ii) Recomendaciones para la superación de los problemas de coordinación/articulación institucional para el cumplimiento de las sentencias.

- Ampliar el uso del artículo 96 de la Ley 1448 de 2011 y apostarle a la creación de un sistema de información interoperable en la etapa posfallo.

La Ley 1448 de 2011, en su artículo 96, señaló la obligación de que el CSJ o quien haga sus veces, la Superintendencia de Notariado y Registro, el IGAC o el catastro descentralizado competente, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural o quien haga sus veces integren, a partir de protocolos previamente establecidos y estandarizados, sus sistemas de información con el de la Rama Judicial. Lo anterior para facilitar el cumplimiento de las órdenes judiciales.

Sin embargo, dicho intercambio de información tiene al menos dos problemas. El primero está relacionado con el alcance que se le ha dado al artículo, pues hasta la fecha el intercambio de información no ha sido utilizado para hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes proferidas en las providencias de manera general, sino para la transferencia de información, para lo cual se firman convenios entre estas instituciones. El segundo está relacionado con el diseño normativo, ya que la ley no vinculó al total de entidades responsables del cumplimiento de las órdenes. En este sentido, se requiere una nueva interpretación y aplicación de este artículo de tal manera que adquiriera una mayor utilidad para el seguimiento de la etapa posfallo.

- Formular planes de cumplimiento. La mayoría de las entidades consultadas, tanto en entrevistas como en sus respuestas a los derechos de petición enviados, coinciden en que lo más importante para mejorar el cumplimiento de la etapa posfallo y, en general, superar los obstáculos de la política de restitución de tierras, es la articulación interinstitucional que se fundamente en la construcción de planes conjuntos para el cumplimiento de las órdenes, en los que queden claramente establecidas las competencias materiales y presupuestales para la ejecución de los mismos.

Esta articulación se extraña y es recomendable reforzarla, especialmente en relación con los entes territoriales, quienes deben tener un mayor compromiso en el cumplimiento de las órdenes

de sentencias. En el caso de las medidas complementarias, algunas entidades consultadas sugieren que los despachos judiciales deben vincular a los entes territoriales con el fin de que faciliten la implementación de las medidas y, en algunos casos, sean solidarios (cofinanciadores) de algunos costos, como en el caso del transporte de materiales para la construcción de las VISR.

- Sería deseable crear un espacio de articulación entre jueces y magistrados de la especialidad con las y los procuradores judiciales de restitución de tierras, de tal manera que pueda hacerse una lectura compartida sobre el estado de cumplimiento de las sentencias, y activarse con mayor facilidad las competencias sancionatorias en casos de incumplimiento por parte de las entidades con órdenes de restitución.
- Por último, y en todos los casos, se insta a que las entidades con competencia en el seguimiento mantengan una relación constante con las comunidades para que puedan evidenciar adecuadamente el cumplimiento bajo, medio o alto de las órdenes, desde un enfoque de goce efectivo de derechos.

REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Tierras (ANT) (2017). *Adjudicación de predios por orden judicial - Restitución Ley 1448 de 2011*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/ACCTI-P-002-ADJUDICACION-DE-PREDIOS-POR-ORDEN-JUDICIAL-RESTITUCION-LEY-1448-DE-201.pdf>
- Bobbio, N. (2000). *Teoría general del derecho*. Bogotá: Temis.
- Bolívar, A. y Viana, A. (2018). Restitución o el derecho a los deseos. En *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Berumen, J. (2010). Monitoreo y evaluación de proyectos. *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo*, 3.
- Bolívar, A., Botero, A. y Gutiérrez, L. (2017). *Restitución de tierras, política de vivienda y proyectos productivos, ideas para el posacuerdo*. Bogotá: Dejusticia. Recuperado de <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/10/Restitucion-de-tierras-pol%C3%ADtica-de-vivienda-y-proyectos-productivos-Version-final-WEB.pdf>
- Brinks, D. (2017). Solucionar los problemas del (in)cumplimiento en las demandas judiciales sobre derechos sociales, económicos y culturales. En *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (pp. 578-613). Bogotá: Dejusticia.
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2018). *Informes de seguimiento a sentencias y órdenes de restitución de tierras. Proyecto Cuando tengamos la tierra crecerá la semilla: restitución de tierras para comunidades étnicas y campesinas*. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/cuando-tengamos-la-tierra-crecera-la-semilla-restitucion-de-tierras-para-comunidades-etnicas-y-campesinas/>
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) (2018). *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo de la restitución de tierras*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” (2018). *Quinto informe de seguimiento al Congreso de la República 2017-2018*. Recuperado de http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Info17_08_17.pdf
- Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) (2019). *Judicatura implementa con éxito el expediente electrónico*. Recuperado de <https://www.ramajudicial.gov.co/>

gov.co/web/consejo-superior-de-la-judicatura/-/judicatura-implementa-con-exito-el-expediente-electronico

Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

Corte Constitucional, Sentencia C-443-1997.

Corte Constitucional, Auto 373 de 2016.

Corte Constitucional, Auto 331 de 2019.

Dávila, J. (2017). *A Land of Lawyers, Experts and "Men without Land": the Politics of Land Restitution and the Techno-Legal Production of "Dispossessed People" in Colombia*. (disertación doctoral), Programa de Antropología Social, Universidad de Harvard.

Decreto 4800 de 2011.

Decreto 4801 de 2011.

Decreto 1071 de 2015.

Dejusticia (2019). *Acción de tutela por el derecho a defender derechos*. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/12/Tutela-Lideres-Sociales-1.pdf>

Díaz, C. Sánchez, N. y Uprimny, R. (2009). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: Dejusticia.

García Villegas, M. (1993). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

García Villegas, M. (2011). *Ineficacia del derecho y cultura del incumplimiento de reglas en América Latina*. En *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Bogotá: Siglo XXI.

Forjando Futuros (2014). *Así fallan los jueces de tierras. ¿Cumplirá el Gobierno sus órdenes?* Recuperado de http://www.forjandofuturos.org/resources/pdf/uploads/05_PUBLICACION-ORDENES-DE-LOS-JUECES-sept2014.pdf

Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press.

Guereña, A. (2017). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de tierra en Colombia*. Oxfam. Recuperado de https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf

Gutiérrez, F. (2013). *Un trancón fenomenal. Un análisis de las demoras del proceso de restitución*. Recuperado de https://verdadabierta.com/images/Estudio_Observatorio_Un_trancón_fenomenal.pdf

Kelsen, H. (1960/1967). *Pure Theory of Law* (trad. M. Knight). Berkeley: University of California Press.

- Langford, M., Rodríguez, C. y Rossi, J. (2017). *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*. Bogotá: Dejusticia.
- Leiva Ramírez, E., Aristizábal Pulgarín, J. C., Martínez Acosta, J. A. y Muñoz González, A. L. (2011). Eficacia jurídica y sociológica de los derechos fundamentales de las trabajadoras sexuales en Colombia. *Nova et Vetera* 20(64), 29-42.
- Machado A. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/agraria/politica-agraria-tierras.pdf>
- Meertens, D. (2016). Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia y retorno en la costa caribe colombiana. En *Revista Colombiana de Antropología* 52(2), 45-71.
- Meertens, D. (2017) Restitución de tierras, justicia de género y paz. Versión revisada y ampliada. *Papeles de paz y derechos humanos*, 1 (Supl. noviembre 2016-febrero 2017).
- Mojica, J. (2016). El río revuelto con el que quieren tumbar la Ley de Víctimas y Restitución. *Pacifista*. Recuperado de: <https://pacifista.tv/notas/el-rio-revuelto-con-el-que-quieren-tumbar-la-ley-de-victimas-y-restitucion/>
- Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos (OTEC) (2018). *Informe de seguimiento a sentencias y órdenes de procesos de restitución de tierras en Montes de María*. Bogotá. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/cuando-tengamos-la-tierra-crecera-la-semilla-restitucion-de-tierras-para-comunidades-etnicas-y-campesinas/>
- Paz, A. y Latam, M. (2019) Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra que una vaca. *Semana*. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/concentracion-de-la-tierra-en-colombia-el-1-por-ciento-de-las-fincas-mas-grandes-ocupan-el-81-por-ciento-de-la-tierra/40882>
- Paz en el Terreno (2019). *Líderes asesinados desde la firma del acuerdo*. Recuperado de <https://www.lapazenelterreno.com/>
- Presidencia, Gerencia de Vivienda (2013). *Reglamento operativo. Programa de Vivienda de Interés Social Rural*. Bogotá. Recuperado de https://www.bancoagrario.gov.co/Vivienda/Documents/2013/SVOT01_ReglamentoOperativo.pdf?TSPD_101_R0=0298e3923b781303fac51f8793ada797p9h0000000000000000f9ef91b

- Uprimny, R. y García Villegas, M. (2005). Corte Constitucional y emancipación social en Colombia. En Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa* (pp. 255-288). México: Fondo de Cultura Económica.
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2009). *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*. En *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31-71). Bogotá: Dejusticia.
- Uribe, M. (2013). *La Nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

ANEXO

Indicadores de goce efectivo de derechos para la etapa posfallo en materia de restitución de tierras y derechos territoriales presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado a la Corte Constitucional en respuesta al Auto 331 de 2019

TABLA 1
Indicadores etapa administrativa y judicial

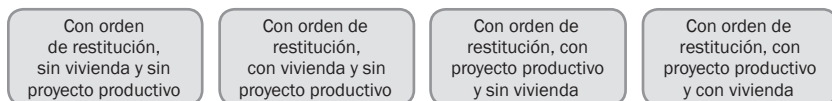
Etapa	Indicador base	Indicador complementario
Justificación del indicador	Teniendo en cuenta que, en la gran mayoría de los casos, la URT es la encargada de elaborar y presentar las demandas de restitución ante los jueces, se propuso contar con los siguientes indicadores adicionales para evaluar la gestión en la fase administrativa.	Dado el alto número de solicitudes de restitución de tierras que no han sido resueltas favorablemente para su inscripción en el RTDAF o que han sido consideradas como casos de desistimiento.
Administrativa	Número de demandas presentadas ante los jueces o magistrados de restitución de tierras/Número de solicitudes de restitución incluidas en el registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente (RTDAF).	Número de solicitudes de inclusión en el RTDAF que, encontrándose en las zonas microfocalizadas para el proceso de restitución, fueron negadas o excluidas por desistimiento / Número de solicitudes de inclusión en el RTDAF que se encuentran en zonas microfocalizadas para el proceso de restitución.
	Tiempo promedio transcurrido entre las resoluciones de inscripción de los predios en el RTDAF y la presentación de las demandas correspondientes ante los jueces o magistrados de restitución de tierras.	

Etapa	Indicador base	Indicador complementario
Justificación del indicador	Verificar los avances de gestión en la etapa judicial.	Con el fin de evaluar la duración de los procesos en la etapa judicial.
Judicial	Número de sentencias de restitución o compensación en dinero o en especie proferidas/ Inventario inicial de demandas admitidas más demandas admitidas durante la vigencia.	Tiempo promedio transcurrido entre la admisión de una demanda de restitución de tierras y la expedición de la sentencia correspondiente por parte de los jueces.
		Tiempo promedio transcurrido entre la admisión de una demanda de restitución de tierras y la expedición de la sentencia correspondiente por parte de los magistrados.

Ahora bien, en relación con la creación de indicadores para la etapa posfallo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado (CSPPDF) hizo una propuesta de indicadores que constituyen una aproximación¹ (ya que no se incluye el seguimiento al total de órdenes dadas) a la medición del goce efectivo del derecho a la restitución, a partir de tres elementos: la restitución jurídica y material de los predios, el cumplimiento de las órdenes relacionadas con el acceso/mejoramiento de vivienda y la adjudicación de proyectos productivos. Propuesta que, además, tiene en cuenta el hecho de que no en todas las sentencias se dan siempre órdenes en los tres sentidos mencionados, en consecuencia, se pueden presentar cuatro escenarios que se muestran a continuación, de acuerdo con la clase de órdenes dadas en las sentencias:

- 1 Es también solo una medición aproximada del goce efectivo del derecho a la restitución de tierras, puesto que no incluye las solicitudes presentadas en zonas no microfocalizadas, ni los casos en que personas víctimas de despojo o abandono forzado de tierras, por diversas razones, se hayan abstenido de presentar solicitud de restitución ante la URT. Este hecho puede conducir a sobrestimar el goce del derecho en referencia. Es decir, los indicadores propuestos no captan la demanda potencial por restitución de tierras, la cual solo puede ser estimada mediante una encuesta con muestra representativa de restitución ante la URT.

Sentencias de restitución



Los indicadores para estos cuatro escenarios en la zona rural son los siguientes:

TABLA 2
Indicadores etapa posfallo en cuatro órdenes priorizadas

Etapa posfallo / Supuestos en relación con tres órdenes priorizadas	Indicador propuesto
Con orden de restitución, sin vivienda y sin proyecto productivo	Número de personas víctimas con predio rural restituido judicial y materialmente/Número de personas víctimas con sentencia con orden de restitución
Con orden de restitución, con vivienda y sin proyecto productivo	Número de personas víctimas con predio rural restituido judicial y materialmente, que cuentan con vivienda digna/Número de personas víctimas con sentencia de restitución, con órdenes de acceso o mejoramiento de vivienda.
Con orden de restitución, con proyecto productivo y sin vivienda	Número de personas víctimas con predio rural restituido judicial y materialmente, que cuentan con proyecto productivo terminado/Número de personas víctimas con sentencia de restitución, con orden de proyecto productivo.
Con orden de restitución, con proyecto productivo y vivienda	Número de personas víctimas con predio rural restituido judicial y materialmente, que cuentan con vivienda digna y con proyecto productivo terminado/Número de personas víctimas con sentencia de restitución, con órdenes de acceso o mejoramiento de vivienda y de proyectos productivos.

En consecuencia, la aproximación al indicador de goce efectivo del derecho a la restitución en zona rural sería la siguiente:

$$\frac{\begin{aligned} &(\text{Número de personas víctimas con predio rural restituido judicial} \\ &\text{y materialmente que cuentan con vivienda digna y proyecto productivo} \\ &\text{terminado} + \text{Número de personas víctimas con predio rural restituido judicial} \\ &\text{y materialmente que cuentan con vivienda digna} + \text{Número de personas} \\ &\text{víctimas con predio rural restituido judicial y materialmente que cuentan} \\ &\text{con proyecto productivo terminado} + \text{Número de personas víctimas} \\ &\text{con predio rural restituido judicial y materialmente}) \\ &\text{Número de sentencias de restitución proferidas.} \end{aligned}}$$

TABLA 3**Indicadores para órdenes de vivienda, proyectos productivos y restitución de derechos territoriales**

Órdenes prioritizadas / Restitución de derechos territoriales	Indicador propuesto
Vivienda	Número de hogares con al menos una persona víctima de desplazamiento, con sentencia de restitución y orden de vivienda con subsidio de vivienda familiar asignado/ Número de hogares con al menos una persona víctima de desplazamiento, con sentencia de restitución y orden de vivienda.
	Número de hogares con al menos una persona víctima de desplazamiento, con sentencia de restitución y orden de vivienda, con acta de entrega de vivienda, recibida favorablemente/Número de hogares con al menos una persona víctima de desplazamiento, con sentencia de restitución y orden de vivienda.
Proyectos productivos	Número de personas víctimas de desplazamiento con sentencia de restitución y orden de proyectos productivos, beneficiarias de proyectos productivos en formulación/ Número de personas víctimas de desplazamiento, con sentencia de restitución y orden de proyectos productivo.
	Número de personas víctimas de desplazamiento con sentencia de restitución y orden de proyectos productivos, beneficiarias de proyectos productivos en ejecución/Número de personas víctimas de desplazamiento, con sentencia de restitución y orden de proyectos productivos.
	Número de personas víctimas de desplazamiento con sentencia de restitución y orden de proyectos productivos, beneficiarias de proyectos productivos finalizados/Número de personas víctimas de desplazamiento, con sentencia de restitución y orden de proyectos productivos.
Restitución de derechos territoriales	Número de derechos territoriales restituidos judicial y materialmente, que cuentan con proyecto productivo terminado o programa de seguridad alimentaria garantizado, y con proyecto de vivienda digna entregado/Número de derechos territoriales con orden de restitución, de proyecto productivo o programa de seguridad alimentaria y orden de vivienda.
	Número de derechos territoriales restituidos judicial y materialmente que cuentan con proyecto productivo terminado o programa de seguridad alimentaria garantizado/Número de derechos territoriales con orden de restitución, de proyecto productivo o programa de seguridad alimentaria.
	Número de derechos territoriales restituidos judicial y materialmente que cuentan con proyecto de vivienda digna entregado/Número de derechos territoriales con orden de restitución, y proyecto de vivienda digna.
	Número de derechos territoriales restituidos judicial y materialmente/Número de derechos territoriales con orden de restitución.

(Número de derechos territoriales restituidos judicial y materialmente con proyecto productivo terminado o programa de seguridad alimentaria garantizado y con proyecto de vivienda digna entregado
+ Número de derechos territoriales restituidos judicial y materialmente que cuentan con proyecto productivo terminado o programa de seguridad alimentaria garantizado + Número de derechos territoriales restituidos judicial y materialmente que cuenta con proyecto de vivienda digna entregado + Número de derechos territoriales restituidos judicial y materialmente)

Número de órdenes de restitución de derechos territoriales proferidas

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES. La justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA. La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES. Experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO. La geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital

Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo,

Felipe Jiménez Ángel

2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Annika Dalén

2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO. Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C.,

Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.

2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA. Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa

Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA. La segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO. Una historia por contar

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS. Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital

Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES.

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA.

El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales

Publicación digital e impresa

Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

NO INTERRUMPIR EL DERECHO.

Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE

Publicación digital

Nina Chaparro González, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA.

Oscuridad en lo privado y luz en lo público

Publicación digital e impresa

Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?

Una tensión entre seguridad e intimidad

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO

ARMADO. Una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.

***El papel del juez constitucional cuando la interrupción
del embarazo no se garantiza***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA
DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS.

***Abordaje de la atención en salud
desde un enfoque de derechos humanos***

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS.**

Justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.

La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES.

La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL.

Retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA
Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa

Ana María Ramírez Mourraille, María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO.

Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

SIN REGLAS NI CONTROLES.

*Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas
dirigida a menores de edad*

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

ACADEMIA Y CIUDADANÍA.

Profesores universitarios cumpliendo y violando normas

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa

Nelson Camilo Sánchez León

2017

• DOCUMENTOS 36 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

Publicación digital e impresa

Carolina Villadiego Burbano, Sebastián Lalinde Ordóñez

2017

• DOCUMENTOS 37

DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera

2017

• DOCUMENTOS 38 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO.

Los retos de los municipios productores en el posacuerdo

Publicación digital e impresa

Sergio Chaparro Hernández, Luis Felipe Cruz Olivera

2017

• DOCUMENTOS 39 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS.

Ideas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Angie Paola Botero Giraldo,
Laura Gabriela Gutiérrez Baquero

2017

• DOCUMENTOS 40

CÁRCEL O MUERTE.

El secreto profesional como garantía fundamental en casos de aborto

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo, Anna Joseph, Margarita
Martínez Osorio

2017

• DOCUMENTOS 41

SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Publicación digital e impresa

Sergio Chaparro Hernández, Catalina Pérez Correa

2017

• DOCUMENTOS 42

SOBREPESO Y CONTRAPESOS.

La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad

Publicación digital e impresa

Valentina Rozo Rangel

2017

• DOCUMENTOS 43

VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA.

Tensiones entre intimidad, verdad histórica y libertad de expresión

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango,

María Ximena Dávila Contreras

2018

• DOCUMENTOS 44

LO QUE NO DEBE SER CONTADO.

Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo

Publicación digital

Nina Chaparro González, Diana Esther Guzmán,

Silvia Rojas Castro

2018

• DOCUMENTOS 45

POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL.

La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo, Blanca Capacho Niño,

Margarita Martínez Osorio

2018

• DOCUMENTOS 46

UN CAMINO TRUNCADO. Los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Margarita Martínez, Nina Chaparro

2019

• DOCUMENTOS 47

ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo, Ana María Narváez

2019

• DOCUMENTOS 48

RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA.

La protección de datos personales en la era digital

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango
2019

• DOCUMENTOS 49

ELOGIO A LA BULLA. Protesta y democracia en Colombia

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2019

• DOCUMENTOS 50

LOS TERCEROS COMPLEJOS. La competencia limitada de la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa

Sabine Michalowski, Alejandro Jiménez Ospina,
Hobeth Martínez Carrillo, Daniel Marín López
2019

• DOCUMENTOS 51

DIME DÓNDE ESTUDIAS Y TE DIRÉ QUÉ COMES.

Oferta y publicidad en tiendas escolares de Bogotá

Publicación digital e impresa

Valentina Roza Ángel
2019

• DOCUMENTOS 52

LOS CAMINOS DE DOLOR.

Acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira, Lucía Ramírez
2019

• DOCUMENTOS 53

LOS SEGUNDOS OCUPANTES EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.

Reto a la reparación con vocación transformadora

Publicación digital e impresa

Hobeth Martínez Carrillo
2019

• DOCUMENTOS 54

CANNABIS EN LATINOAMÉRICA.

La ola verde y los retos hacia la regulación

Publicación digital e impresa

Alejandro Corda, Ernesto Cortés, Diego Piñol Arriagada
2019

• DOCUMENTOS 55

ACCESO, PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO.

Avances, retos y recomendaciones

Publicación digital e impresa
Silvia Ruiz Mancera, Lucía Ramírez Bolívar,
Valentina Rozo Ángel
2020

• DOCUMENTOS 56

ENTRE LA BATA Y LA TOGA.

El rol de los tribunales de ética médica en la garantía de los derechos sexuales y reproductivos

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila, Nina Chaparro
2020

• DOCUMENTOS 57

LA IMAGINACIÓN MORAL EN EL TRÁNSITO HACIA LA PAZ.

Experiencias regionales de convivencia pacífica en Montes de María

Publicación digital
Ivonne Elena Díaz García
2020

• DOCUMENTOS 58

FESTÍN DE DATOS.

Empresas y datos personales en América Latina

Publicación digital e impresa
Coordinadores académicos: Vivian Newman Pont,
Juan Carlos Upegui, Daniel Ospina-Celis
2020

• DOCUMENTOS 59

CATASTRO PARA LA PAZ.

Tensiones, problemas, posibilidades

Publicación digital e impresa
Felipe León, Juana Dávila
2020

El presente documento responde a la iniciativa de formular un módulo sobre los sujetos étnicos en Colombia desde la perspectiva de los derechos territoriales, teniendo en cuenta los instrumentos jurídicos más relevantes y elementos del contexto histórico en el que se han producido. Este esfuerzo busca motivar una intervención jurídicamente informada y socialmente sensible a la gestión de conflictos por la tierra de cuyo abordaje depende la protección de la vida, la integridad y la pervivencia física y cultural, presente y futura de los pueblos y comunidades étnicas de Colombia. Además, busca promover herramientas y reflexiones para actuar en contextos territoriales concretos, poniendo énfasis en los retos y aprendizajes surgidos del proceso de restitución de derechos territoriales.

Luego de más de 8 años de implementación, los procesos de restitución de derechos territoriales adelantados en el marco de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011 muestran que en los territorios étnicos se han configurado el despojo, el abandono, el confinamiento, el desplazamiento forzado, la falta de garantías respecto de la tenencia de la tierra, del derecho a la alimentación, la vulneración del derecho a la consulta previa, afectaciones ambientales a los ecosistemas de los territorios por las actividades extractivas y la agroindustria, por nombrar algunas afectaciones territoriales que responden no solamente a las acciones directas de la guerra, sino también, a esquemas sociales, culturales, económicos y políticos estructuralmente inequitativos y discriminatorios. Si bien estas normas han servido para reafirmar la centralidad de los derechos territoriales para la protección efectiva de la diversidad étnica y cultural que representan estos pueblos y el carácter fundamental del derecho al territorio, los retos para una reparación verdaderamente transformadora continúan vigentes y en ello el rol del Ministerio Público es fundamental. Proteger la diversidad étnica y cultural es un asunto de interés general para el país, y esa tarea continúa vigente.

