

PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO *

Land Restitution Procedure and its legal framework

Juan Trujillo Cabrera**
Corporación Universitaria Republicana

RESUMEN

El 1.º de enero de 2012, entró en vigor la Ley 1448 de 2011, también conocida como *Ley de víctimas*, la cual representa una de las banderas del actual gobierno en el diseño e implementación de un sistema de reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Dentro de sus ejes temáticos, la ley busca, además, fortalecer el aparato judicial y administrativo, asistir y reparar a las víctimas, generar condiciones favorables para el establecimiento de la seguridad y la reconciliación nacional. Este artículo tiene como finalidad revisar la estructura del procedimiento que regula la restitución de tierras en Colombia, mediante la detección y consulta de normas constitucionales y legales, que permitan recopilar y conocer, en su integridad, el procedimiento de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado.

Palabras clave: tierras, conflicto armado, violencia, compensación económica, reparación.

ABSTRACT

Law 1448 of 2011 entered into force as of 1st January 2012 –known as victim act–, which represents one of the flagship projects of current government in regard to the design and implementation of an indemnity system for victims in Colombian armed conflict. Among its topics, the mentioned act also seeks to strengthen judicial and administrative assistance and repair the vic-

Fecha de recepción: 11 de noviembre de 2011. Fecha de aceptación: 12 de enero de 2012.

* Este artículo es producto del informe final de la investigación denominada «Análisis económico del derecho procesal colombiano», que se desarrolló dentro del Grupo de Investigación *Derecho Económico y Estado* de la Corporación Universitaria Republicana, reconocido por Colciencias.

** Abogado de la Universidad Externado de Colombia, Magíster Legum LL.M. de la Universidad de Osnabrück (Alemania). Autor de las obras *Supresión de cargos en la Administración Pública*, Ed. Jurídicas del Profesional, Bogotá (2005), *La carga dinámica de la prueba*, Ed. Leyer, Bogotá (2006) y *Análisis económico del derecho colombiano*, Editora Guadalupe, Bogotá (2009). Articulista de la Revista *International Law* de la Pontificia Universidad Javeriana e investigador inscrito en Colciencias.

tims, favorable conditions for the establishment of security and national reconciliation. This article aims to review the structure of procedure governing the restitution of land in Colombia, by detecting and consulting constitutional and legal norms, to collect and released in its entirety, the process of land restitution to the victims of armed conflict and the restoration of their lands.

Key words: land, conflict, violence, financial compensation, repair.

PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

¿Cómo está estructurado el procedimiento de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado en Colombia?

METODOLOGÍA

Para el estudio del procedimiento de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado en Colombia, se acudió directamente a la recopilación y análisis jurídico de la normatividad legal que regula el tema. Particularmente, la Ley 1448 de 2011, así como sus Decretos Reglamentarios 4800, 4801, 4802, 4803, 4829, 4633, 4634 y 4635 de 2011. Igualmente fueron importantes, como normas complementarias y generales, el Código de Procedimiento Civil, el Código Civil y la Constitución Política.

INTRODUCCIÓN

El 1.º de enero de 2012, entró en vigor la Ley 1448 de 2011, también conocida como *Ley de víctimas*, la cual representa una de las banderas del actual gobierno en el diseño e implementación de un sistema de reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Dentro de sus ejes temáticos, la ley busca, además, fortalecer el aparato judicial y administrativo, asistir y reparar a las víctimas, generar condiciones favorables para el establecimiento de la seguridad y la reconciliación nacional.

En otra investigación en donde se abordó el tema de la *violencia* desde la óptica del Análisis Económico del Derecho, se determinó que *el poder deviene del gasto que cada una de las partes emplea en luchar por ganar la disputa y de la contundencia con la que el aparato militar logra transformar ese gasto en fuerza. Estos gastos no solo son improductivos sino que deterioran aún más el aparato institucional de la sociedad y generan incentivos adversos a la producción. La viabilidad del sostenimiento financiero resulta determinante en materia de conflictos internos, ya que si estos no*

cuentan con recursos para financiar la guerra, no existe manera de convertirse en una parte en la contienda. En este sentido no es una avaricia inmediata, sino un interés económico estratégico de largo plazo el que guía a las partes en un conflicto social. La incertidumbre y el tiempo complican aún más el panorama¹.

Lo cierto es que la atomización del poder y, por ende, la propagación de la justicia privada, ha generado una desequilibrada concentración de los recursos económicos². Si³ la Economía de mercado parte de la base de considerar la existencia de un poder estatal monopólico y aceptado por los agentes que acuden al mercado, una sociedad basada en la eficiencia que dependa de la competencia, de la transparencia y del flujo adecuado de la información, y sobre todo, de cuáles son las reglas del juego; entonces en Colombia no se cuenta con los presupuestos básicos de la Economía de mercado, ya que la *violencia* es la antítesis de dicha Economía⁴, mediante la desconcentración de la seguridad y la soberanía, la concentración de los recursos en pocas manos, la extorsión, el secuestro, el misterio, el terror y la desinformación⁵.

La Ley 1448 de 2011 incorpora una serie de procedimientos y procesos encaminados a lograr la restitución de las tierras de las que fueron despojadas las víctimas del conflicto armado, como una de las cinco medidas de reparación allí contempladas. En tal sentido, se propende por el establecimiento de un proceso judicial rápido y sencillo, con la intervención de una Unidad Administrativa, que garantice la organización del proceso. Se busca que las víctimas del despojo de sus tierras cuenten con mecanismos procesales especiales de restitución, bajo el condicionamiento de que el despojo (o abandono) hubiera ocurrido después del 1.º de enero de 1991. Igualmente se incluyen medidas de prevención y protección de seguridad pública, en los municipios en donde se adelanten procesos de restitución de tierras. Por su parte, frente a las víctimas que se encuentran asiladas en el exterior, se busca establecer una serie de procedimientos que les garanticen su retorno y reubicación en el país.

- 1 RESTREPO TORRES, Jorge Alberto. *Análisis económico de conflictos internos*. Departamento de Economía, Royal Holloway. Universidad de Londres. 2001. TRUJILLO CABRERA, Juan. *Análisis económico del derecho colombiano*. Editora Guadalupe, Bogotá, 2009, págs. 122 y 123.
- 2 RUBIO, Mauricio. *Los costos de la violencia en Colombia*. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Programa Paz Pública. Documento de trabajo, núm. 11. Bogotá, 1997, pág. 17.
- 3 El argumento que sigue se basa en Mauricio RUBIO, *Los costos de la violencia en Colombia*.
- 4 Véase ROEMER, Andrés. *Economía del crimen*. México, Limusa, 2002.
- 5 TRUJILLO CABRERA, Juan. *Análisis económico del derecho colombiano*. Editora Guadalupe Ltda., Bogotá (2009), págs. 122 y 123. RESTREPO TORRES, Jorge Alberto. *Análisis económico de conflictos internos*. Departamento de Economía, Royal Holloway. Universidad de Londres, 2001.

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

La Ley 1448 de 2011 expresamente reconoce la prevalencia de lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, que prohíben su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. En los casos de reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas⁶.

PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

El legislador ha establecido principios generales de las víctimas del conflicto armado que han sido desalojadas de sus tierras o forzadas a abandonarlas: la *dignidad*, la *buena fe*, *igualdad*, *debido proceso* y *justicia transicional*, entre otros.

6 Sobre el bloque de constitucionalidad se ha dicho: *Además de los límites explícitos, fijados directamente desde la Carta Política, y los implícitos, relacionados con la observancia de los valores y principios consagrados en la Carta, la actividad del Legislador está condicionada a una serie de normas y principios que, pese a no estar consagrados en la Carta, representan parámetros de constitucionalidad de obligatoria consideración, en la medida en que la propia Constitución les otorga especial fuerza jurídica por medio de las cláusulas de recepción consagradas en los artículos 93, 94, 44 y 53. Son estas las normas que hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad. Si bien es cierto que las normas que se integran al bloque de constitucionalidad tienen la misma jerarquía que los preceptos de la Carta Política, también lo es que existen diversas formas para su incorporación al ordenamiento jurídico. Es así como en tratándose de tratados, su incorporación al bloque de constitucionalidad tiene dos vías: (i) La primera la integración normativa en virtud de lo dispuesto en el primer inciso del artículo 93 de la Constitución, requiriéndose para ello, que un tratado ratificado por Colombia reconozca derechos humanos cuya limitación se prohíba en los estados de excepción. Desde esta perspectiva su incorporación es directa y puede comprender incluso derechos que no estén reconocidos en forma expresa en la Carta. (ii) La segunda forma de incorporación de tratados al bloque de constitucionalidad es como referente interpretativo y opera al amparo del inciso segundo del artículo 93 de la Carta. En este sentido la jurisprudencia ha reconocido que algunos tratados de derechos humanos cuya limitación no está prohibida en los estados de excepción también hacen parte del bloque de constitucionalidad, aunque por una vía de incorporación diferente; es decir, no como referentes normativos directos sino como herramientas hermenéuticas para juzgar la legitimidad de la normatividad interna. Fuente: Corte Constitucional. Sentencia C-488-09. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Véase HENAO HIDRÓN, Javier. *Constitución Política de Colombia, comentada*. Editorial Temis, Bogotá, 2011, pág. 333.*

- **Dignidad.** El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas.
- **Buena fe.** El Estado presume la buena fe de las víctimas, permitiéndoles que acrediten el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.
- **Igualdad.** Las medidas deben reconocerse sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica.
- **Debido proceso.** El Estado debe garantizar un proceso justo y eficaz, enmarcado en las condiciones que fija el artículo 29 de la Constitución Política.
- **Justicia transicional.** Refiere a los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de estas violaciones rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas⁷.

7 El artículo 9 de la Ley 1448 de 2008, explica detalladamente el carácter de las medidas transicionales. En tal sentido, señala que el Estado reconoce que todo individuo que sea considerado víctima tiene derecho a la verdad, justicia, reparación y a que las violaciones de que trata el artículo 30 de la ley, no se vuelvan a repetir, con independencia de quién sea el responsable de los delitos. Las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado tendrán la finalidad de contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados. Estas medidas se entenderán como herramientas transicionales para responder y superar las violaciones contempladas en el artículo 30 de la Ley. Por lo tanto, las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la ley, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes. El hecho de que el Estado reconozca la calidad de víctima, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa. En el marco de la justicia transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable. Para estos efectos se deberá tener en cuenta la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones de que trata el artículo 30, y la naturaleza de las mismas. En los eventos en que las víctimas acudan a la jurisdicción contencioso administrativa en ejercicio de la acción de reparación directa, al momento de tasar el monto de la reparación, la autoridad judicial deberá valorar y tener en cuenta

- **Enfoque diferencial.** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral deben contar con dicho enfoque. El Estado debe ofrecer especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo, tales como mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.
- **Progresividad.** El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente.
- **Gradualidad.** El principio de gradualidad implica la responsabilidad estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la implementación escalonada de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad.
- **Complementariedad.** Todas las medidas de atención, asistencia y reparación deben establecerse de forma armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas. Tanto las reparaciones individuales, ya sean administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas o a los colectivos, deben ser complementarias para alcanzar la integralidad⁸.

el monto de la reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado, en aras de que sea contemplado el carácter transicional de las medidas que serán implementadas en virtud de la ley. Fuente: Ley 1448 de 2011, art. 9.

- 8 El principio de complementariedad se armoniza con el de reparación integral, también contenido en el art. 25 *ibídem*. En tal sentido se entiende que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. Las medidas de asistencia adicionales propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población

- **Publicidad.** El Estado deberá promover mecanismos de publicidad eficaces, los cuales estarán dirigidos a las víctimas. A través de estos deberán brindar información y orientar a las víctimas acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, al igual que sobre los medios y rutas judiciales y administrativas a través de las cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos.
- **Preferente.** La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo pos-restitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas.
- **Independencia.** El derecho a la restitución de las tierras es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no el efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista ese derecho.

PROCESO RÁPIDO Y EXPEDITO

Como sostienen COOTER y ULEN, la evaluación de las diferentes reglas y prácticas procesales requiere una medición de los costos sociales. Las reglas procesales son instrumentos para la aplicación del derecho sustantivo. La utilización de los instrumentos cuesta algo que se denomina «costos administrativos» o *costos de transacción*. El objetivo económico del Derecho Procesal es minimizar la suma de los costos administrativos y los costos de los errores judiciales⁹.

Llama la atención, la rapidez que se profesa de este tipo de procesos de restitución de tierras, lo cual, en principio, conllevaría un triunfo de la economización de «costos administrativos» o *costos de transacción*.

El juez o magistrado debe dictar el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud o demanda del interesado. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituye falta gravísima. Incurrir en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las

vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que respondan a las necesidades específicas de las víctimas. No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas. Fuente: Ley 1448 de 2011, art. 25.

9 COOTER, Robert y ULEN, Thomas. *Derecho y economía*. Fondo de Cultura Económica. México, 2002, págs. 476 y 477.

órdenes contenidas en el fallo o no brinde al juez o al magistrado el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia.

JURISDICCIÓN CIVIL

Los magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, son competentes en única instancia para conocer los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que se reconozcan opositores dentro del proceso. Así mismo, deben conceder de las consultas de las sentencias dictadas por los jueces civiles del circuito, especializados en restitución de tierras.

Los jueces civiles del circuito, especializados en restitución de tierras, conocerán y decidirán en única instancia los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso.

En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los jueces civiles del circuito, especializados en restitución de tierras, deben tramitar el proceso hasta antes del fallo y remitirlo para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Las sentencias proferidas por los jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras que no decreten la restitución a favor del despojado, deben ser objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en defensa del ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos y garantías de los despojados.

COMPETENCIA TERRITORIAL

Son competentes de modo privativo los jueces y magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si estos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el juez y los magistrados del municipio de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda¹⁰.

10 La regla general de procedimiento señala que en los procesos en que se ejerciten derechos reales, es competente también el juez del lugar donde se hallen ubicados los

Donde no exista juez civil del circuito especializado en restitución de tierras, podrá presentarse la demanda de restitución ante cualquier juez civil municipal, del circuito o promiscuo, quien dentro de los dos días siguientes deberá remitirla al funcionario competente.

TITULARES DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN

La legitimación en la causa por activa, recae sobre aquellas personas que se reputan como propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3.º de la Ley¹¹, entre el **1 de enero de 1991** y el término de vigencia de la Ley (10 años).

Como paréntesis es importante anotar que la Ley 1448 de 2011 no señala expresamente que la actuación de las víctimas deba hacerse mediante apoderado.

bienes; la demanda que verse sobre uno o varios inmuebles situados en distintas jurisdicciones territoriales podrá intentarse ante el juez de cualquiera de ellas, a elección del demandante. Fuente: *Código de Procedimiento Civil*, art. 23, núm. 9.

- 11 En tal sentido, el artículo 3.º *ibídem* señala que se entienden como víctimas, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1.º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. Cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo con el régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad. Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1.º de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas. Fuente: Ley 1448 de 2011, art. 3.

Sin embargo, la técnica que requiere la solicitud o demanda, las probanzas que deben practicarse y en general, el litigio, supone que debe garantizarse a las víctimas contar con la asistencia de un profesional del derecho. En Análisis Económico del Derecho, la contratación de un abogado es un costo de la reclamación y el valor esperado del derecho legal. En palabras de COOTER y ULEN, el valor esperado del derecho legal depende de lo que el demandante crea que ocurrirá después de que presente la demanda. Para decidir si presentará la demanda, el demandante racional debe asignar probabilidades y ganancias a estos hechos¹².

Retomando, también pueden reclamar la restitución de la tierra, el cónyuge o compañero o compañera permanente con quien se conviva al momento en que ocurrieron los hechos o amenazas que llevaron al despojo o al abandono forzado, según el caso.

Cuando el despojado, o su cónyuge o compañero o compañera permanente hubieran fallecido, o estuvieran desaparecidos podrán iniciar la acción los llamados a sucederlos, de conformidad con el Código Civil, y en relación con el cónyuge o el compañero o compañera permanente se tendrá en cuenta la convivencia marital o de hecho al momento en que ocurrieron los hechos¹³.

También cuando los llamados en sucesión sean menores de edad o personas incapaces, o estos vivieran con el despojado y dependieran económicamente de este, al momento de la victimización, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas¹⁴ debe actuar en su nombre y a su favor¹⁵.

Los titulares de la acción pueden solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas que ejerza la acción en su nombre y a su favor.

12 COOTER, Robert y ULEN, Thomas. *Derecho y economía*. Fondo de Cultura Económica. México, 2002, págs. 476 y 477.

13 Ante el vacío de la Ley, queda la duda de si en el caso de los compañeros permanentes, la condición de la convivencia debe probarse en el proceso de restitución de tierras, o previamente ante una notaría o juzgado civil de familia.

14 La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tiene como objetivo fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la presente ley. Fuente: Ley 1448 de 2011, art. 104.

15 La ley 1448 de 2011 no señala expresamente que la actuación de las víctimas deba hacerse mediante apoderado. Sin embargo, la técnica que requiere la solicitud o demanda, las probanzas que deben practicarse y en general, el litigio, supone que debe garantizarse a las víctimas contar con la asistencia de un profesional del derecho.

ACCIONES DE RESTITUCIÓN DE LOS DESPOJADOS

Las acciones de reparación de los despojados son:

- Restitución jurídica y material del inmueble despojado.
- En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación.

En el caso de bienes baldíos debe procederse con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío¹⁶ a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación.

Así las cosas, la restitución jurídica del inmueble despojado debe realizarse con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exige el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria.

En el caso del derecho de posesión¹⁷, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley.

RESTITUCIÓN DE TERRENOS EQUIVALENTES

En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado.

16 Sostiene POSNER que por lo menos, en los EE. UU., la principal justificación de la extensa propiedad de tierras a manos del Estado es de naturaleza estética: la preservación de áreas silvestres para el disfrute de los paseantes. *Sin embargo, debemos distinguir entre la escala y la propiedad: los bosques pueden contar con subsidios públicos sin ser de propiedad pública.* POSNER, Richard. *El Análisis económico del Derecho*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, págs. 86 y 87.

17 La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo. Fuente: *Código Civil*. Art. 762.

RÉGIMEN DE COMPENSACIONES

La compensación en dinero solo procede en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.

- **Compensación a propietario, poseedor u ocupante de buena fe exenta de culpa:** es la suma de dinero que en cumplimiento de una sentencia de restitución se entrega a la persona de buena fe exenta de culpa que hubiera sido propietario o poseedor, u ocupante de un predio baldío susceptible de adjudicación; que la misma sentencia ordena restituir a quien ha sido declarado víctima despojado de la propiedad, posesión u ocupación¹⁸.
- **Compensación monetaria:** es la entrega de dinero que en cumplimiento de una sentencia de restitución se entrega al despojado o a terceros de buena fe exenta de culpa¹⁹.
- **Contrato para el uso:** es el contrato autorizado en sentencia judicial, entre el beneficiario de un predio restituido y quien lo ocupaba de buena fe exenta de culpa, para que este último lo siga explotando, reconociendo la propiedad del primero, o entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y terceros para que lo exploten y se destine el producido del proyecto a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución²⁰.
- **Equivalencia:** el concepto de equivalencia está definido como una igualdad en el valor, estimación, potencia o eficacia de dos o más cosas. También se relaciona con la igualdad de áreas²¹.
- **Equivalencia económica:** la compensación por equivalencia económica se refiere a la entrega de un predio, urbano o rural, por otro predio con avalúo equivalente²².
- **Equivalencia económica con pago en efectivo:** cuando no sea posible realizar las compensaciones por equivalencias medioambientales o económicas, se realizará el pago en efectivo, siguiendo los parámetros en función de los avalúos estipulados en la reglamentación y los manuales técnicos que expida la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas²³.

18 Fuente: Decreto 4829 de 2011, art. 36.

19 Fuente: Decreto 4829 de 2011, art. 36.

20 Fuente: Decreto 4829 de 2011, art. 36.

21 Fuente: Decreto 4829 de 2011, art. 38.

22 Fuente: Decreto 4829 de 2011, art. 38.

23 Fuente: Decreto 4829 de 2011, art. 38.

LA USUCAPIÓN Y EL DESPOJO O ABANDONO FORZADO DE TIERRAS

La perturbación de la posesión o el abandono del bien inmueble, con motivo de la situación de *violencia*²⁴ que obliga al desplazamiento forzado del poseedor durante el período establecido en el artículo 75 (1.º de enero de 1991 y 1.º de enero de 2022), no interrumpe el término de prescripción a su favor.

El despojo de la posesión del inmueble o el desplazamiento forzado del poseedor durante el período establecido en el artículo 75 no interrumpe el término de usucapión exigido por la normativa. En el caso de haberse completado el plazo de posesión exigido por la normativa, en el mismo proceso, se podrá presentar la acción de declaración de pertenencia a favor del restablecido poseedor.

BIENES BALDÍOS

Si el despojo o el desplazamiento forzado perturbaron la explotación económica de un baldío²⁵, para la adjudicación de su derecho de dominio a favor del despojado no se tendrá en cuenta la duración de dicha explotación. En estos casos el magistrado debe acoger el criterio sobre la Unidad Agrícola Familiar como extensión máxima a titular y será ineficaz cualquier adjudicación que exceda de esta extensión. El propietario o poseedor de tierras o explotador económico de un baldío debe informar del hecho del desplazamiento a cualquiera de las siguientes entidades: la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Agraria, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o a

24 *No existe explicación única para comprender el fenómeno de la violencia colombiana, ni momento histórico que lo determine con exactitud. La violencia actual se manifiesta en guerrillas, paramilitarismo, poderosos carteles de la droga, delincuencia común y una cultura que llevamos todos, decididamente agresiva. No tiene sentido justificarnos en razones ideológicas (marxismo, bolívarismo, guevarismo, castrismo, leninismo, maoísmo, etc.), económicas (redistribución de la riqueza, aguda pobreza), sociológicas (clasismo, injusticia social), políticas (bipartidismo, oligarquía) o hasta genéticas (mezcla de la raza española, con árabe, negro, indígena y mezclas entre las mezclas); cuando de por medio hay secuestros, masacres, minas quiebra patas, bombas, carro bombas y violencia [...], siempre violencia, que se traduce solamente en muertos.* Trujillo Cabrera, Juan. *Análisis económico del derecho colombiano*. Editora Guadalupe, Bogotá (2009), págs. 121 y 122.

25 Por bienes baldíos se entienden todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño. Dichos bienes pertenecen a la Nación. Fuente: *Código civil*. Art. 675.

la Procuraduría General de la Nación, a fin de que se adelanten las acciones a que haya lugar²⁶.

REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE

La Ley 1448 de 2011, en su artículo 76, crea el *Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente* como instrumento para la restitución de tierras. En el Registro deben inscribirse además las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley.

La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio. Cuando resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso.

La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución.

Esta Unidad tiene un término de sesenta días, contados a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro. Este término puede

26 Aclara el parágrafo del art. 74 *ibídem*, que la configuración del despojo es independiente de la responsabilidad penal, administrativa, disciplinaria, o civil, tanto de la persona que priva del derecho de propiedad, posesión, ocupación o tenencia del inmueble, como de quien realiza las amenazas o los actos de violencia, según fuere el caso. Fuente: Ley 1448 de 2011.

ser prorrogado hasta por treinta días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen²⁷.

PRESENTACIÓN Y CONTENIDO DE LA DEMANDA

La Ley 1448 de 2011 no establece la audiencia de conciliación. En alguna medida, la conciliación podría constituir una minimización de los costos sociales. Es así como la transmisión voluntaria de información evita los juicios y esto ahorra *costos de transacción*. Igualmente la reducción de la brecha existente entre los términos del arreglo y el fallo esperado del juicio reduce los costos del error judicial²⁸. Así las cosas, es claro que todo juicio es costoso y, por lo general, ambas partes podrían ganar si llegaran a un arreglo extrajudicial.

No obstante, cumplido el requisito de procedibilidad de inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas, el despojado podrá dirigirse directamente al juez o magistrado, mediante la presentación de demanda escrita u oral, por sí misma o a través de apoderado.

La demanda de restitución debe contener²⁹:

27 Conforme al art. 76 *ibidem*, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros. Para estos efectos, las entidades dispondrán de servicios de intercambio de información en tiempo real con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas en el Decreto 1151 de 2008 sobre la estrategia de Gobierno en Línea. Fuente: Ley 1448 de 2011, art. 76.

28 COOTER, Robert y ULEN, Thomas. *Derecho y Economía*. Fondo de Cultura Económica. México, 2002, pág. 501.

29 Además de los requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011, la demanda, como cualquier otra, debe ajustarse a los lineamientos de forma y fondo establecidos en las reglas generales de procedimiento: 1. La designación del juez a quien se dirija. 2. El nombre, edad y domicilio del demandante y del demandado; a falta de domicilio se expresará la residencia, y si se ignora la del demandado, se indicará esta circunstancia bajo juramento que se entenderá prestado por la presentación de la demanda. 3. El nombre y domicilio o, a falta de este, la residencia de los representantes o apoderados de las partes, si no pueden comparecer o no comparecen por sí mismas. En caso de que se ignoren se expresará tal circunstancia en la forma indicada en el numeral anterior. 4. El nombre del apoderado judicial del demandante, si fuere el caso. 5. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en el artículo 82. 6. Los hechos que sirvan de fundamento a las

- 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 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 predio³⁰.

ADMISIÓN DE LA DEMANDA

El auto que admite la demanda³¹ debe disponer:

- a. La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al magistrado, junto con el certificado sobre la

pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados. 7. Los fundamentos de derecho que se invoquen. 8. La cuantía, cuando su estimación sea necesaria para determinar la competencia o el trámite. 9. La indicación de la clase de proceso que corresponde a la demanda. 10. La petición de las pruebas que el demandante pretenda hacer valer. 11. La dirección de la oficina o habitación donde el demandante y su apoderado recibirán notificaciones personales, y donde han de hacerse al demandado o a su representante mientras estos no indiquen otro, o la afirmación de que se ignoran, bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la demanda. 12. Los demás requisitos que el código exija para el caso. Fuente: *Código de Procedimiento Civil*. Art. 75.

30 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. Fuente: Ley 1448 de 2011. Art. 84.

31 El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales, y le dará el trámite que legalmente le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada. Fuente: Código de Procedimiento Civil. Art. 86.

situación jurídica del bien, dentro de los cinco días siguientes al recibo de la orden de inscripción.

- b. La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.
- c. La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.
- d. La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.
- e. La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.

TRASLADO DE LA DEMANDA AL ACTUAL OCUPANTE

Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas debe comunicar al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley.

El traslado de la solicitud se surte a quienes figuran como titulares inscritos de derechos en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria donde esté comprendido el predio sobre el cual se solicite la restitución y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención.

Con la publicación en un diario de amplia circulación nacional (con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio cuya restitución se solicita), se entiende surtido el traslado de la solicitud a las personas indeterminadas que consideren que deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos y a quienes se consideren afectados por el proceso de restitución.

Cumplidas las anteriores formalidades sin que los terceros determinados se presenten, se les designará un representante judicial para el proceso en el término de cinco días³².

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA U OPOSICIONES

Las oposiciones deben presentarse ante el juez dentro de los quince días siguientes a la solicitud. Las oposiciones a la solicitud efectuadas por particulares se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes. Las oposiciones que presente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención deben ser valoradas y tenidas en cuenta por el juez o magistrado.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuando no haya actuado como solicitante, podrá presentar oposición a la solicitud de restitución.

Al escrito de oposición se acompañarán los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso, referentes al valor del derecho, o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización.

32 En el evento en que participe como apoderado un representante legal o *curador ad litem*, es muy probable que este no tenga conocimiento o detalle de los hechos de su representado. En estos casos, resultan relevantes los efectos de falta de contestación *efectiva* de la demanda conforme a las reglas generales de procedimiento: La falta de contestación de la demanda o de pronunciamiento expreso sobre los hechos y pretensiones de ella, o las afirmaciones o negaciones contrarias a la realidad, serán apreciadas por el juez como indicio grave en contra del demandado, salvo que la ley le atribuya otro efecto. Fuente: *Código de Procedimiento Civil*. Art. 95.

Cuando la solicitud haya sido presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de conformidad con lo previsto en este capítulo y no se presenten opositores, el juez o magistrado procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud³³.

PERIODO PROBATORIO

El período probatorio es de treinta días, dentro del cual se practican las pruebas que se hubieren decretado en el proceso.

Los magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, pueden decretar de oficio las pruebas adicionales que consideren necesarias, que deben practicarse en un término no mayor de veinte días.

MEDIOS DE PRUEBA

Son pruebas admisibles todas las reconocidas por la ley³⁴. En particular el juez o magistrado tendrá en cuenta los documentos y pruebas aportadas con la solicitud, evitará la duplicidad de pruebas y la dilación del proceso con la práctica de pruebas que no considere pertinentes y conducentes. Tan pronto el juez o magistrado llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo sin necesidad de decretar o practicar las pruebas solicitadas.

El valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades

33 La ley refiere a contestación u oposición a los hechos. Sin embargo, vale la pena destacar que en este tipo de proceso igualmente pueden formularse en la contestación de la demanda las excepciones previas contenidas en las reglas generales de procedimiento, tales como falta de jurisdicción, falta de competencia, inexistencia del demandante, incapacidad o indebida representación del demandante, no haberse presentado prueba de calidad de heredero, cónyuge, etc., ineptitud de la demanda, etc. Igualmente cabe hablar de las nulidades especiales (art. 140 CPC) o constitucionales.

34 Sirven como pruebas, la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez. El juez puede practicar cualquier otra prueba de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio. Fuente: *Código de Procedimiento Civil*. Art. 175.

que determine el Gobierno Nacional. Si no se presenta controversia sobre el precio, se tendrá como valor total del predio el avalúo presentado por la autoridad catastral competente.

Se presumen fidedignas las pruebas provenientes de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente a que se refiere esta ley.

LA CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA

Acogiendo los planteamientos de la moderna jurisprudencia y doctrina de la *carga dinámica de la prueba*³⁵, se ha establecido un principio de favorabilidad probatoria. El criterio de aligeramiento que envuelve la carga dinámica conlleva en últimas a forzar desde el comienzo de la *litis*, la colaboración de las partes en la producción probatoria, indistintamente de la posición procesal o sustancial que cada una ocupe, con el fin de aportar el mayor número de medios que permitan al juez emitir un fallo con la mayor *certeza* posible³⁶. La implementación de la *carga dinámica de la prueba* en el proceso de restitución de tierras reduce notablemente los *costos de transacción* del pleito.

En tal orden de ideas, desde la propia invocación del principio de buena fe, se establece que el Estado presume la buena fe de las víctimas. Así, la víctima puede acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, basta a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.

De esta manera, establece el artículo 78 de la Ley 1448 que basta con la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que estos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio.

35 TRUJILLO CABRERA, Juan. *La carga dinámica de la prueba*. Editorial Leyer, Bogotá, 2006.

36 TRUJILLO CABRERA, Juan. *La carga dinámica de la prueba*. Editorial Leyer, Bogotá, 2006, p. 50.

PRESUNCIONES LEGALES

- a. Condenados de grupos armados.** Se presume de derecho que existe ausencia de consentimiento, o causa ilícita, en los negocios y contratos de compraventa o cualquier otro mediante el cual se transfiera o se prometa transferir un derecho real, la posesión u ocupación sobre el inmueble objeto de restitución, celebrados durante el periodo previsto en el artículo 75, entre la víctima de este, su cónyuge, compañero o compañera permanente, los familiares o mayores de edad con quienes conviva, sus causahabientes con las personas que hayan sido condenadas por pertenencia, colaboración o financiación de grupos armados que actúan por fuera de la ley cualquiera que sea su denominación, o por narcotráfico o delitos conexos, bien sea que estos últimos hayan actuado por sí mismos en el negocio, o a través de terceros. La ausencia de consentimiento en los contratos y negocios mencionados en este numeral genera la inexistencia del acto o negocio de que se trate y la nulidad absoluta de todos los actos o negocios posteriores que se celebren sobre la totalidad o una parte del bien.
- b. Inmuebles colindantes con hechos de violencia.** Salvo prueba en contrario (*presunción iuris tantum*), para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume que en los siguientes negocios jurídicos hay ausencia de consentimiento o de causa lícita, en los contratos de compraventa y demás actos jurídicos mediante los cuales se transfiera o se prometa transferir un derecho real, la posesión o la ocupación sobre inmuebles siempre y cuando no se encuentre que la situación está prevista en el numeral anterior, en los siguientes casos:
- En cuya colindancia hayan ocurrido actos de violencia generalizados, fenómenos de desplazamiento forzado colectivo, o violaciones graves a los derechos humanos en la época en que ocurrieron las amenazas o hechos de violencia que se alega causaron el despojo o abandono, o en aquellos inmuebles en donde se hayan solicitado las medidas de protección individuales y colectivas, excepto en aquellos casos autorizados por la autoridad competente, o aquellos mediante los cuales hayan sido desplazados la víctima de despojo, su cónyuge, compañero o compañera permanente, los familiares o mayores de edad con quienes convivía o sus causahabientes.
 - Sobre inmuebles colindantes de aquellos en los que, con posterioridad o en forma concomitante a las amenazas, se cometieron los hechos de violencia o el despojo se hubiera producido un fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra en una o más personas, directa o indirectamente; sobre inmuebles vecinos de aquellos donde se hubieran producido alteraciones significativas

de los usos de la tierra como la sustitución de agricultura de consumo y sostenimiento por monocultivos, ganadería extensiva o minería industrial, con posterioridad a la época en que ocurrieron las amenazas, los hechos de violencia o el despojo.

- Con personas que hayan sido extraditadas por narcotráfico o delitos conexos, bien sea que estos últimos hayan actuado por sí mismos en el negocio, o a través de terceros.
 - En los casos en los que el valor formalmente consagrado en el contrato, o el valor efectivamente pagado, sean inferiores al cincuenta por ciento del valor real de los derechos cuya titularidad se traslada en el momento de la transacción.
 - Cuando no se logre desvirtuar la ausencia de consentimiento en los contratos y negocios mencionados en alguno de los literales del presente artículo, el acto o negocio de que se trate será reputado inexistente y todos los actos o negocios posteriores que se celebren sobre la totalidad o parte del bien estarán viciados de nulidad absoluta.
 - Frente a propiedad adjudicada de conformidad con la Ley 135 de 1961 y el Decreto 561 de 1989, a empresas comunitarias, asociaciones o cooperativas campesinas, cuando con posterioridad al desplazamiento forzado se haya dado una transformación en los socios integrantes de la empresa.
- c. **Presunciones legales contra ciertos actos administrativos.** Cuando la parte opositora hubiere probado la propiedad, posesión u ocupación, y el posterior despojo de un bien inmueble, no podrá negársele su restitución con fundamento en que un acto administrativo posterior legalizó una situación jurídica contraria a los derechos de la víctima. Para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume legalmente que tales actos son nulos. Por lo tanto, el juez o magistrado podrá decretar la nulidad de tales actos. La nulidad de dichos actos produce el decaimiento³⁷ de todos los actos administrativos posteriores y la nulidad de todos

37 Sobre la teoría del decaimiento del acto administrativo, se ha sostenido: *Pero si bien es cierto, como lo ha sostenido esta Corporación, que la declaración de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo no puede solicitarse al juez de lo contencioso administrativo, pues no existe una acción autónoma que lo permita, no lo es menos que nada impide que con respecto a los actos administrativos respecto de los cuales se ha producido el fenómeno del decaimiento, se produzca un fallo de nulidad, pues en este evento se ataca la configuración de los elementos del acto administrativo al momento de su nacimiento, y su concordancia con el régimen jurídico que debió respetar tanto en su jerarquía normativa, como en el procedimiento para su expedición, mientras que, el fenómeno producido por la*

los actos y negocios jurídicos privados que recaigan sobre la totalidad del bien o sobre parte del mismo.

- d. Decisiones judiciales.** Cuando el solicitante hubiere probado la propiedad, posesión u ocupación, y el posterior despojo de un bien inmueble, no podrá negársele su restitución con fundamento en que una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada otorgó, transfirió, expropió, extinguió o declaró la propiedad a favor de un tercero, o que dicho bien fue objeto de diligencia de remate, si el respectivo proceso judicial fue iniciado entre la época de las amenazas o hechos de violencia que originaron el desplazamiento y la de la sentencia que da por terminado el proceso de que trata esta ley. Para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume que los hechos de violencia le impidieron al despojado ejercer su derecho fundamental de defensa dentro del proceso a través del cual se legalizó una situación contraria a su derecho. Como consecuencia de lo anterior, el juez o magistrado podrá revocar las decisiones judiciales a través de las cuales se vulneraron los derechos de la víctima y ordenar los ajustes tendientes a implementar y hacer eficaz la decisión favorable a la víctima del despojo.
- e. Presunción de inexistencia de la posesión.** Cuando se hubiera iniciado una posesión sobre el bien objeto de restitución, durante el periodo previsto en el artículo 75 y la sentencia que pone fin al proceso de restitución, se presumirá que dicha posesión nunca ocurrió.

Igualmente la incorporación de las presunciones legales en el proceso de restitución de tierras reduce notablemente los *costos de transacción* del pleito.

desaparición del fundamento de derecho de un acto administrativo, tiene efectos hacia el futuro sin afectar la validez del acto por todo el tiempo de su existencia jurídica. En efecto, en la práctica bien pudo haberse producido la expedición de actos administrativos creadores de situaciones jurídicas particulares y concretas con base en aquel del que se predica el fenómeno del decaimiento, por declaratoria de inexequibilidad de la ley o por declaratoria de nulidad de la norma sustento de derecho y, como quiera que tal fenómeno en nada afecta la validez del acto administrativo, no se afecta el principio de la presunción de legalidad del acto administrativo, ya que el juzgamiento de la legalidad de un acto administrativo debe hacerse con relación a las circunstancias vigentes al momento de su expedición. No hay, por lo tanto, razón alguna que imposibilite proferir fallo de fondo con respecto a la legalidad de un acto respecto del cual se ha producido el fenómeno del decaimiento, entendiéndose que dicho fallo abarcará el lapso durante el cual dicho acto administrativo estuvo vigente, lapso durante el cual el acto administrativo gozó de presunción de legalidad. Lo anterior, por cuanto para que se produzca un fallo de mérito respecto de un acto administrativo, no se requiere que el mismo se encuentre produciendo efectos, tal como se sostuvo por esta Sección en providencia de fecha junio 15 de 1992, pues solo el fallo de nulidad, al producir efectos ex tunc, desvirtúa la presunción de legalidad que acompañó al acto administrativo mientras este produjo sus efectos. Fuente: Consejo de Estado, Sec. Primera. Ag.3/2000 Exp. Núm. 5722. Consejera ponente: Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

CONTENIDO DE LA SENTENCIA

La sentencia debe referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

- a. Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros.
- b. La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.
- c. Las órdenes a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.
- d. Las órdenes a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales.
- e. Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección.
- f. En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia.
- g. En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará al Incoder la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.
- h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia.
- i. Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez o Magistrado también ordenará que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión.

- j. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución.
- k. Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.
- l. La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
- m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo.
- n. La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso.
- o. Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir.
- p. Las órdenes que sean necesarias para 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.
- q. Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso.
- r. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley.
- s. La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe.
- t. La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.

RECURSO DE REVISIÓN DE LA SENTENCIA

Contra la sentencia se puede ejercitar la acción de revisión³⁸ ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en los términos del Código de Procedimiento Civil³⁹.

La Corte Suprema de Justicia proferirá los autos interlocutorios en un término no mayor de diez días y decisión en un término máximo de dos meses.

38 Según las reglas generales son causales de revisión: 1. Haberse encontrado después de pronunciada la sentencia documentos que habrían variado la decisión contenida en ella, y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 2. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida. 3. Haberse basado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falso testimonio en razón de ellas. 4. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en la producción de dicha prueba. 5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia recurrida. 6. Haber existido colusión u otra maniobra fraudulenta de las partes en el proceso en que se dictó la sentencia, aunque no haya sido objeto de investigación penal, siempre que haya causado perjuicios al recurrente. 7. Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación o falta de notificación o emplazamiento contemplados en el artículo 152, siempre que no haya saneado la nulidad. 8. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y que no era susceptible de recurso. 9. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada, siempre que el recurrente no hubiera podido alegar la excepción en el segundo proceso por habersele designado curador ad litem y haber ignorado la existencia de dicho proceso. Sin embargo no habrá lugar a revisión cuando en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada. Fuente: *Código de Procedimiento Civil*, art. 380.

39 La revisión puede interponerse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia, cuando se invoque alguna de las causales consagradas en los numerales 1, 6, 8 y 9 del artículo 380 del CPC. Cuando se alegue la causal prevista en el numeral 7 *ibídem*, los dos años comenzarán a correr desde el día en que la parte perjudicada con la sentencia o su representante haya tenido conocimiento de ella, con límite máximo de cinco años. No obstante, cuando la sentencia debe ser inscrita en un registro público, los anteriores términos solo comenzarán a correr a partir de la fecha del registro. En los casos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del mismo artículo 380 *ibídem*, deberá interponerse el recurso dentro del término consagrado en el inciso primero, pero si el proceso penal no hubiere terminado, se suspenderá la sentencia de revisión hasta cuando se produzca la ejecutoria del fallo penal y se presente la copia respectiva. Esta suspensión no podrá exceder de dos años. Fuente: *Código de Procedimiento Civil*, art. 381.

ENTREGA DEL PREDIO RESTITUIDO

La entrega del predio objeto de restitución debe hacerse al despojado en forma directa cuando este sea el solicitante, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a favor del despojado, dentro de los tres días siguientes al pago de las compensaciones ordenadas por el juez o magistrado, cuando hubiera lugar a ello, o dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.

Para la entrega del inmueble el juez o magistrado de conocimiento debe practicar la respectiva diligencia de desalojo en un término perentorio de cinco días y para ello podrá comisionar al juez municipal, quien tendrá el mismo término para cumplir con la comisión.

Las autoridades de policía deben prestar su concurso inmediato para el desalojo del predio. De la diligencia se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.

Una vez la sentencia ordene la entrega de un predio a una mujer despojada, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y las autoridades de policía o militares deben prestar su especial colaboración para velar por la entrega oportuna del predio y para procurar mantener las condiciones de seguridad que le permitan usufructuar su propiedad, siempre y cuando medie consentimiento previo de las mujeres víctimas y se garantice la decisión concertada de la adopción y ejecución de estas medidas.

CONCLUSIONES

1. Aunque tardía, resulta sana la finalidad que tuvo el Gobierno Nacional, en promover una ley que propenda por la restitución de tierras y compensación económica, en favor de las víctimas del conflicto armado en Colombia.
2. Expresamente el procedimiento reconoce la prevalencia del bloque de constitucionalidad.
3. En cualquier caso de conflicto normativo, el intérprete debe acudir a la aplicación de los principios señalados en la norma especial y lógicamente, a los constitucionales.
4. El proceso de restitución de tierras se destaca por ser rápido, con términos bastante cortos, lo cual se encuentra en armonía con la minimización de costos administrativos.
5. La jurisdicción civil tiene la competencia, por la especialidad de la materia, de adelantar estos procesos.

6. Existe un amplio régimen de compensaciones económicas, que bien aplicado, permitirá garantizar los derechos de todos los afectados y de los terceros de buena fe.
7. La Ley 1448 de 2011 no establece la audiencia de conciliación, que en alguna medida, podría facilitar una minimización de los costos de transacción.
8. Es un triunfo del moderno Derecho Procesal, que el legislador haya implementado en este tipo de procesos, *la carga dinámica de la prueba*.
9. La incorporación de las presunciones legales en el proceso de restitución de tierras reduce notablemente los *costos de transacción* del pleito.
10. Solamente con el transcurso del tiempo y su aplicación práctica, se podrá ir midiendo la eficiencia del actual proceso de restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado.

FUENTES LEGALES

Constitución Política de Colombia.

Código Civil Colombiano.

Código de Procedimiento Civil Colombiano.

Ley 1448 de 2011.

Decreto 4633 de 2011.

Decreto 4634 de 2011.

Decreto 4635 de 2011.

Decreto 4800 de 2011.

Decreto 4801 de 2011.

Decreto 4802 de 2011.

Decreto 4803 de 2011.

Decreto 4829 de 2011.

FUENTES JURISPRUDENCIALES

CONSEJO DE ESTADO, Sec. Primera. Ag.3/2000 Exp. núm. 5722. Consejera ponente. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-488-09. Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

COOTER, Robert y ULEN, Thomas. *Derecho y Economía*. Fondo de Cultura Económica. México, 2002.

HENAO HIDRÓN, Javier. *Constitución Política de Colombia, comentada*. Editorial Temis, Bogotá, 2011.

POSNER, Richard. *El Análisis Económico del Derecho*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

RESTREPO TORRES, Jorge Alberto. *Análisis económico de conflictos internos*. Departamento de Economía, Royal Holloway. Universidad de Londres. 2001.

ROEMER, Andrés. *Economía del crimen*. México, Limusa, 2002.

RUBIO, Mauricio. *Los costos de la violencia en Colombia*. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Programa Paz Pública. Documento de trabajo núm. 11. Bogotá, 1997.

TRUJILLO CABRERA, Juan. *Análisis económico del derecho colombiano*. Editora Guadalupe, Bogotá, 2009.

TRUJILLO CABRERA, Juan. *La carga dinámica de la prueba*. Editorial Leyer, Bogotá, 2006.