

La restitución de tierras. Elementos a acentuar

Jorge Espitia. Diciembre 3 de 2015

La Corte Constitucional en la [Sentencia T-679](#) del 3 de noviembre de 2015, exhortó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que, de manera concurrente y articulada con el Gobierno Nacional, “proceda a elaborar y publicar un *plan estratégico de restitución de tierras*”, en un plazo no mayor de seis (6) meses. En dicho Plan se debe “incorporar los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de 10 años del que trata la Ley 1448 de 2011”. La expedición del Plan “es responsabilidad del Gobierno Nacional en su conjunto”.

Hay cierta unanimidad entre los [analistas](#) y organismo de control, acerca de la microfocalización como [cuello de botella](#) del proceso de restitución de tierras. Aspecto éste que desarrolla, la Sentencia T-679 y que ha llevado que las 86.087 hectáreas restituidas tan sólo representen el 1.23% de 7 millones de hectáreas despojadas que reporta la Contraloría General de la República en su encuesta¹.

El objetivo de éstas líneas, es el de presentar los componentes más importantes de dicha Sentencia.

Macrofocalización, microfocalización y Seguridad

La seguridad es una de variables relevantes del proceso de restitución de tierras, así como una de las causas de que hoy existan más de 7.8 millones de personas víctimas registradas, y 6.5 millones de personas desplazadas (Cuadro 1). La Corte Constitucional ha señalado que los derechos económicos y sociales han adquirido la categoría de fundamental no sólo con base en el Artículo 13 de la Constitución Política sino por la “inhabilidad” del Gobierno Nacional de garantizar el monopolio de las armas y de la justicia para “preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad de todos sus asociados” (Sentencia T-025 de 2004).

¹ CGR. 2015. [Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013](#).

Cuadro 1. Número de personas por hechos victimizantes	
HECHO	PERSONAS
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	8,812
Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos	86,785
Amenaza	275,735
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	12,092
Desaparición forzada	160,101
Desplazamiento	6,542,555
Homicidio	960,087
Minas antipersonal	13,712
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	99,907
Secuestro	41,382
Sin información	41
Tortura	9,722
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	7,773
Fecha de Corte : 01 nov 2015	8,218,704

Fuente: RUV.

La macrofocalización (Decreto 4829 de 2011. Artículos 4 al 6) corresponde al primer proceso administrativo de coordinación interinstitucional para focalizar unas zonas en las cuales se podrá implementar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF. La microfocalización (Decreto 4829 de 2011. Artículos 4 al 6, y Decreto 0599 de 2012) se hace al interior de las zonas macrofocalizadas y la adelantada la Unidad de Tierras, con base en la información, de seguridad y riesgo, suministrada por el Ministerio de Defensa Nacional.

De acuerdo con el informe de gestión de la Unidad de Tierras, “a diciembre de 2014 hay 14 macro regiones en 17 departamentos y 247 micro zonas focalizadas en 132 municipios”.

Número de solicitudes

De acuerdo con la base de datos de la Unidad de Restitución de Tierras, ha diciembre de 2014 había 72 mil 623 solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, concentradas en lo fundamental en los departamentos de Antioquía (20.6%); Tolima (7.3%); Meta (7.0%); Cesar (6.9%); Bolivar (6.7%); Magdalena (6.3%); y Nariño (5.6%) (Cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución departamental de las Solicitudes de Restitución de Tierras		
Departamento	Solicitudes	Participación (%)
Total general	72,623	100.0
Antioquia	14,939	20.6
Tolima	5,266	7.3
Meta	5,048	7.0
Cesar	5,034	6.9
Bolívar	4,875	6.7
Magdalena	4,591	6.3
Nariño	4,049	5.6
Norte de Santander	3,498	4.8
Putumayo	3,142	4.3
Valle Del Cauca	2,634	3.6
Córdoba	2,572	3.5
Santander	2,401	3.3
Sucre	2,286	3.1
Cauca	1,904	2.6
Cundinamarca	1,705	2.3
Caquetá	1,364	1.9
Chocó	1,302	1.8
Caldas	1,128	1.6
Guaviare	1,047	1.4
Huila	665	0.9
Vichada	635	0.9
Arauca	623	0.9
Casanare	516	0.7
La Guajira	351	0.5
Boyacá	317	0.4
Risaralda	294	0.4
Atlántico	172	0.2
Bogotá, D.C.	116	0.2
Vaupés	54	0.1
Quindío	41	0.1
Guainía	35	0.0
Amazonas	18	0.0
San Andrés	1	0.0

Fuente: Unidad de Tierras. Fecha de corte: 31 de dic de 2014.

El 25% de las solicitudes se concentran en 18 Entidades Territoriales Municipales, de las cuales cuatro (4) pertenecen a Antioquía (Turbo; San Carlos, Granada y Mutatá) y dos (2) a Bolívar (El

Carmen de Bolívar y San Jacinto), a Nariño (San Andrés de Tumaco y El Tablón de Gómez) y a Córdoba (Montería y Valencia) (Cuadro 3).

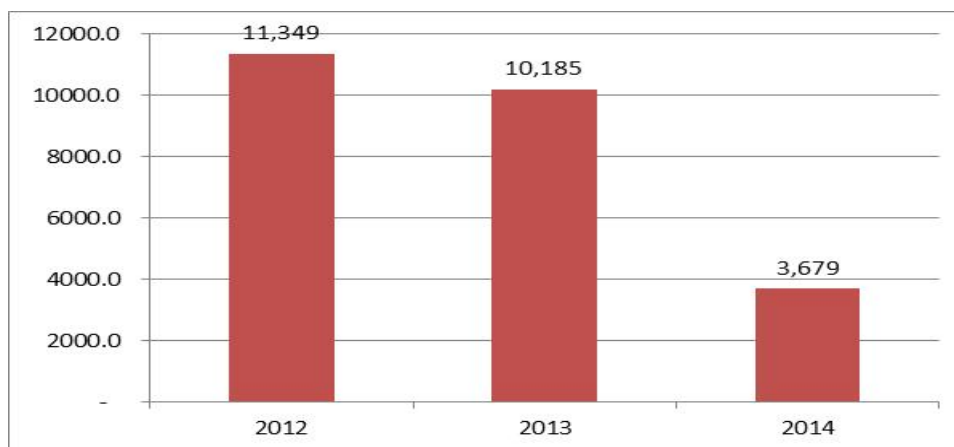
Cuadro 3. Municipios con mayor número de solicitudes.			
Municipio	Dpto.	Solicitudes	Participación
Turbo	Antioquia	2,088	2.9
El Carmen De Bolívar	Bolívar	1,652	2.3
Tibú	N. de Santander	1,652	2.3
San Carlos	Antioquia	1,175	1.6
Ataco	Tolima	1,106	1.5
San Jacinto	Bolívar	1,011	1.4
Valle Del Guamuez	Putumayo	997	1.4
Mapiripán	Meta	904	1.2
Valledupar	Cesar	882	1.2
Montería	Córdoba	854	1.2
Granada	Antioquia	853	1.2
San Andrés de Tumaco	Nariño	850	1.2
El Tablón De Gómez	Nariño	815	1.1
Ovejas	Sucre	804	1.1
La Palma	Cundinamarca	733	1.0
Valencia	Córdoba	684	0.9
Ciénaga	Magdalena	657	0.9
Mutatá	Antioquia	635	0.9

Fuente: Unidad de Tierras. Fecha de corte: 31 de dic de 2014.

Ahora bien, respecto del total de solicitudes (72.623), tan sólo, 25.213 se encuentran en un área microfocalizada; es decir, el 34.7%. En otras palabras, hay 47.410 solicitudes sin microfocalizar y donde la Unidad de Tierras, posiblemente presenta cierta inactividad.

De igual manera, llama la atención la dinámica del proceso de micro focalización durante el periodo 2012-2014 (Gráfico 1). A medida que los indicadores de violencia y las acciones armadas han disminuido, el número de solicitudes micro focalizadas decrecen. En este orden de ideas, no existe una relación estrecha entre las zonas microfocalizadas y el nivel de seguridad que el [gobierno presenta](#) en sus diferentes informes, todo lo contrario, mientras que se presenta indicadores de mejoras en el nivel de seguridad, el número de predios en zonas microfocalizadas disminuye.

Gráfico 1. Número de Solicitudes microfocalizadas



Fuente: Unidad de Tierras. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2014.

Si se realiza una aproximación al número de solicitudes de las anteriores entidades territoriales municipales que presenta un número importante de solicitudes a nivel nacional, se tiene como resultado que muchas de ellas no se encuentran microfocalizadas. Por ejemplo, en Turbo el 41.9% de las solicitudes están sin microfocalizar; en el Carmen de Bolívar el 21.9%; en Tibú el 11.7%; en San Carlos el 37.3%; en Ataco el 37.6%; en San Jacinto 38.7%.

De igual manera, hay un conjunto de departamentos donde no hay un solo predio microfocalizado, entre ellos y, por orden de solicitudes, se encuentran: Caquetá; Guaviare; Huila; Vichada; Arauca; Casanare y La Guajira. Los derechos de las víctimas se deben garantizar por igual, independientemente de su lugar de residencia, y las ineficiencias del proceso de restitución de tierras no puede afectar a las víctimas.

El inicio formal del proceso de restitución

De las 25.213 solicitudes microfocalizadas, 9.720 (38.6%) cumple con los requisitos para ingresar al RTDAF; las restantes se encuentran en análisis previo (3.670); cierre extraordinario (361); se les negó estudio formal (2.098); no fueron Incluidos (2.547). Si bien, el porcentaje de solicitudes inscritas es relativamente alto respecto a las solicitudes que se encuentran microfocalizadas, a efectos de matizar las consideraciones de la Sentencia de la Corte Constitucional, cabe señalar que ellas, tan sólo representan el 13.4% (Cuadro 4). De igual manera, cabe señalar que las 1.837 solicitudes con Sentencia representan el 7.3% de las solicitudes microfocalizadas y el 2.53% del total. El total de Sentencias de los jueces corresponde a 1625 predios, 2875 núcleos familiares y 86.087 hectáreas (Unidad de Tierras, Informe de Gestión 2014, Pág. 13). Éstas 86.087 hectáreas restituidas

representan el 1.23% de las 7 millones de hectáreas que la Contraloría General de la República reporta de acuerdo a su encuesta (Pág. 175)², una avance algo marginal.

Cuadro 4. Estado de las solicitudes en zonas microfocalizadas			
	Solicitudes	%total micro	%total
Análisis Previo	3,670	14.6	5.05
Cierre Extraordinario	361	1.4	0.50
Demanda Presentada Por Terceros	808	3.2	1.11
En Demanda	4,624	18.3	6.37
En Estudio	6,817	27.0	9.39
Exclusión	8	0.0	0.01
Incluido	2,443	9.7	3.36
Niega Estudio Formal	2,098	8.3	2.89
NO Incluido	2,547	10.1	3.51
Sentencia	1,837	7.3	2.53
Total solicitudes Microfocalizadas	25,213	100.0	34.72
Total Solicitudes	72,623		100.00

Fuente: Unidad de Tierras. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2014.

Ahora bien, teniendo presente los anteriores hechos estilizados, a continuación se presentan los aspectos más relevantes de la Sentencia T679 de 2015.

El problema que aproxima a la Corte Constitucional

La ciudadana “considera que la Unidad de Tierras ha vulnerado sus derechos fundamentales por la negativa de continuar con el trámite administrativo de restitución, previsto en la Ley 1448 de 2011, específicamente, la etapa de microfocalización de la zona”... “la peticionaria solicitó a la Unidad de Tierras la inscripción de su predio en el registro de tierras despojadas, pero le indicaron que no es posible por cuanto esa zona aún no ha sido microfocalizada”. Con base en este problema, la Corte Constitucional da una respuesta de fondo en el marco de los elementos que a continuación se exponen.

Los elementos a destacar respecto al proceso administrativo de la macro y micro focalización

Un aspecto a destacar de la Sentencia está asociado a la complejidad del problema. Un problema complejo requiere de aproximaciones complejas y soluciones, igualmente, complejas. En este orden

² CGR. 2015. [Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013](#).

de ideas, la Corte Constitucional (CC) señala que el “derecho a la reparación es una garantía compleja que debe ser respetada en todos sus componentes tales como: restitución, rehabilitación, indemnización, compensación y medidas de satisfacción”, además de involucrar “temas de política pública, derechos con contenido prestacional, protección de esos derechos respecto de sujetos de especial protección constitucional, y garantía efectiva del derecho a la restitución de tierras”.

La respuesta de la Unidad de Tierras frente a las preguntas de los ciudadanos que perdieron sus tierras, por causa del conflicto armado, acerca del estado de su reclamación, ha sido, en la mayoría de casos, la misma: el trámite está suspendido hasta tanto no se micro-focalice el respectivo predio. Con este tipo de respuesta la Unidad se opone a las pretensiones de las víctimas.

De acuerdo con la CC, el problema central recae sobre una herramienta de carácter administrativo (macro y microfocalización), y definida por diversos centros de investigación y de control, como uno de los principales cuellos de botella del proceso de restitución. Por tal razón, la CC esboza algunas “subreglas”, que aquí se resaltan, entre ellas:

i) el derecho fundamental a la restitución de tierras despojadas no puede quedar indefinido en el tiempo, se debe dar en el marco de la Ley 1448 (10 años);

ii) la Unidad está obligada a responder las reclamaciones de tierras con datos empíricos que justifiquen esas circunstancias objetivas, el Estado debe tener herramientas ágiles, a pesar de que las circunstancias fácticas se lo impidan;

iii) si bien la micro y la macro focalización permiten cierta organización del proceso bajo los principios de gradualidad y progresividad, la Unidad y el Estado no se pueden escudar en ello para justificar su inactividad;

iv) hay necesidad de un plan estratégico que garantice la progresividad en la protección del derecho a la restitución de tierras; y,

(v) donde sea imposible, jurídica o materialmente, el restablecimiento del derecho sobre la tierra, entonces, se deben adoptar las alternativas previstas en la Ley 1448, como son la indemnización y/o compensación de derechos.

Los criterios para la microfocalización son válidos. La densidad del despojo permite focalizar esfuerzos, centrar la atención de la Unidad, pero ello no es óbice para no atender los derechos de otros ciudadanos ubicados geográficamente en otras zonas: “la Unidad puede determinar dónde centrar su atención, naturalmente, sin desmedro de otros sectores geográficos del país”.

Las condiciones de seguridad permiten tener un mínimo de certeza de que no van a haber nuevos hechos victimizantes. Ahora bien, el proceso de restitución de tierras se está realizando en el marco del conflicto armado que se vive en Colombia, y hasta que éste no finalice “es muy difícil determinar con completa certeza las condiciones de seguridad de un territorio” y, por ello, las “condiciones de seguridad” no se puede convertir en una disculpa para “suspender indefinidamente el derecho a la restitución de predios”. Además, las condiciones de seguridad de una zona son dinámicas, los actores del conflicto se mueven y el Estado cada vez tiene un mayor control sobre el territorio; entonces las razones de seguridad son objetivas y, por tanto, los informes de seguridad deben dar cuenta de la realidad objetiva.

En este orden de ideas, la Corte es enfática en que “la Unidad tiene la obligación de ofrecer una respuesta suficiente de manera que la víctima obtenga de ella la información completa, sustentada fáctica y jurídicamente, oportuna, periódica y razonable acerca de por qué no ha focalizado la zona. En ese orden, la Unidad deberá, oportunamente, comprobar uno de los tres criterios fijados en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, los cuales constituirán la única razón para negar la microfocalización. Por ello, no basta una respuesta general y arbitraria (en tanto carente de razones), en la que la víctima no conozca con datos ciertos y reales las condiciones de su proceso y predio”.

Finalmente, cabe resaltar las razones de la CC del por qué los derechos fundamentales de los reclamantes de tierras se vulneran: (i) cuando no se contesta en un tiempo razonable la solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas; (ii) cuando la Unidad no sustenta, razonablemente, es decir normativa (razones jurídicas) y fácticamente (datos empíricos) su negativa de microfocalizar; (iii) cuando las respuestas negativas se basan en una alusión genérica a “razones de seguridad”; (iv) cuando la decisión de no microfocalizar no se evalúa periódicamente.

Con base en lo anterior, la Corte mediante la Sentencia ordena la elaboración de un plan estratégico. En dicho Plan se debe establecer con claridad la manera en que la Unidad de Tierras y el Gobierno en general, realizarán la restitución de todos los predios despojados por causa del conflicto, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, diez años (10).