

# LA MICROFOCALIZACIÓN EN LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA

Presentado por:

RONALD RODRÍGUEZ ROZO

Directora:

Dra. Adriana Carolina Silva Arias

Trabajo de grado para optar el título de Magister en Gestión de Organizaciones

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
MAESTRÍA EN GESTIÓN DE ORGANIZACIONES  
BOGOTÁ D.C.

2016

# TABLA DE CONTENIDO

Capítulo 1. Generalidades.....	3
1.1 Planteamiento del Problema .....	4
1.2 Objetivos .....	6
1.2.1 Objetivo General.....	6
1.2.2 Objetivos Específicos .....	6
1.3 Justificación.....	7
1.4 Metodología .....	7
Capítulo 2. Marco Teórico de la Restitución de Tierras .....	8
2.1 Aproximación teórico-conceptual .....	8
2.2 Contexto del desplazamiento en Colombia y el mundo.....	15
2.2.1. Cifras de desplazamiento en el mundo .....	15
2.2.2. Cifras de desplazamiento en Colombia.....	16
2.2.3. Actores del conflicto en Colombia .....	17
2.3 La restitución de tierras. ....	18
2.3.1. Unidad de Restitución de Tierras .....	18
2.3.2 Estructura Organizacional URT.....	20
2.3.3 Etapas de la restitución .....	23
Capítulo 3. Balance de la Restitución de Tierras.....	27
3.1 Estado actual del proceso .....	27
3.2 Estudio de casos .....	33
3.2.1 Caso 1. Restitución donde el solicitante es un Colectivo. ....	34
3.2.2 Caso 2. Restitución donde la solicitante es madre cabeza de familia.....	35
3.2.3 Caso 3. Restitución donde la solicitante es mujer. ....	36
3.2.4 Caso 4. Restitución donde la solicitante es mujer. ....	37
3.2.5 Caso 5. Restitución donde se realiza compensación .....	38
3.3 Problemas de la microfocalización.....	42
Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones.....	44
Conclusiones.....	44
Recomendaciones .....	46
Bibliografía .....	49

## Capítulo 1. Generalidades

El conflicto armado interno en Colombia ha generado una variedad de problemáticas sociales que violan los derechos humanos de la población, entre ellas, el desplazamiento forzado ha sido un tema de constante preocupación por parte del Estado. En este sentido, este trabajo indaga por el proceso administrativo de restitución de tierras que está a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras –URT– desde su creación en el 2011, en la medida que la restitución se da en medio del conflicto armado y no en un estado de posconflicto. Para ello, se realizó una revisión de literatura que permitiera dar un balance de los resultados obtenidos en estos cuatro años de puesta en marcha la URT, así mismo se analizan casos que dan cuenta de los puntos álgidos del proceso.

Esto conllevó a revisar el proceso de microfocalización a través de los datos que se presentan en los informes de gestión de la Unidad de Restitución de Tierras, los organismos de control estatales y la academia para verificar la gradualidad y continuidad del proceso de restitución de tierras. Asimismo, se revisaron resoluciones de restitución con el objetivo de observar los tiempos y las situaciones que se presentan dentro del proceso administrativo. (URT, 2014,CITADO POR pág. 12)

Para analizar el proceso de gestión de la restitución de tierras, se hace necesario contextualizar los antecedentes para poder iniciar el análisis de dicho proceso que se legisló a través de la Ley 1448 de 2011. Esta contextualización se refiere a las condiciones de tenencia sobre la tierra que han limitado la acción oportuna y precisa, para realizar los procesos administrativos de restitución acordes con las necesidades de la población y las propuestas del Estado.

## 1.1 Planteamiento del Problema

La tenencia de la tierra en Colombia ha sido una problemática desde el siglo XIX, En efecto, al revisar el desplazamiento interno en el país se encuentra con una realidad de despojados y segundos ocupantes sobre un mismo predio. Lo que evidencia, que la clarificación de los títulos de propiedad se dificulta, al existir varios reclamantes de un mismo predio, debido a las distintas olas de despojo y redespojo que se han presentado desde 1991 (Uprimny, 2014).

A lo cual, afirma Garay (2014) que un 50% de la tierra es informal, teniendo en cuenta que no hay documentos legales que comprueben la propiedad de los predios. De igual manera, se reconoce que los datos de Catastro estuvieron descuidados ya que se han realizado sólo tres censos agropecuarios, que corresponden a 1960, 1970 y 2014. Cabe resaltar entre el segundo y tercer censo agropecuario hay un periodo de 44 años de diferencia, lo que demuestra la falta de información de las instituciones públicas que se encargan del registro y control de la tierra.

Así mismo, en el caso particular de Colombia, se está realizando el proceso de restitución de tierras en medio del conflicto armado, situación que no se había presentado en otros casos de restitución de tierras en el mundo y que involucra otros aspectos que no se contemplan en los planes.

Entonces, cuando se aborda la restitución de tierras a partir de la Ley 1448 de 2011 “Ley de víctimas” en medio del conflicto, se encuentra un panorama en el que intervienen factores externos e internos que han obstaculizado el proceso, lo que ha impedido el cumplimiento de los objetivos establecidos en el CONPES 3712 de 2011, para reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado. Debido a que en Colombia la restitución de tierras consta de dos procesos uno administrativo del que se encarga la URT y otro judicial a cargo de los jueces destinados a esas tareas.

Actualmente, se empiezan a hacer evidentes las dificultades que se presentan en el proceso de restitución de tierras desde el procedimiento administrativo, como la falta de información institucional para verificar la propiedad, reclamación por parte de varios ocupantes de los predios, la restitución en medio del conflicto, entre otras. En consecuencia, este trabajo indaga por las dificultades que se presentan dentro del proceso administrativo, específicamente en la microfocalización del predio.

La microfocalización como procedimiento inicial del proceso administrativo de la restitución de tierras, presenta anomalías al momento de realizar las actividades propias de la focalización, en la medida que se hace indispensable el trabajo de campo para verificar el predio a restituir y hay condiciones como: falta de vías de acceso, poca seguridad en la zona y desconocimiento de las instituciones estatales, Lo anterior, dificulta el ingreso del personal de Unidad de Restitución de Tierras a dichos territorios, lo cual impide llevar a cabo la microfocalización y continuar con el proceso judicial.

Adicionalmente, es corto el tiempo trazado para la restitución de tierras que ha sido planificado por el CONPES 3712 de 2011 en concordancia con la Ley 1448 de 2011, que va de 2012 al 2021 para realizar la reparación de víctimas del conflicto armado. Se considera un espacio de tiempo corto, teniendo en cuenta la magnitud del despojo y los limitantes de información con que cuenta el Estado para verificar las solicitudes de restitución de predios presentadas por las víctimas tanto en el proceso administrativo como judicial.

Estas dificultades adquieren relevancia dentro del procedimiento administrativo que se encarga de realizar el registro de las solicitudes presentadas a la URT, debido a que se hace indispensable comprobar la propiedad a través de la identificación geográfica al predio explicitando departamento, municipio, corregimiento, vereda y ubicación del predio. En este sentido, el procedimiento de microfocalización es uno de los que más se ha estancado en la restitución, porque debe contar con información y verificar en el campo la existencia de la propiedad, a través de la identificación del predio.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo General**

Analizar el proceso administrativo durante la fase de la microfocalización de la Unidad de Restitución de Tierras en Colombia, con el propósito de proponer acciones de mejoramiento en dicha fase.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

Identificar los factores que han obstaculizado el proceso de la microfocalización de la Restitución de Tierras en Colombia.

Establecer estudios de caso que permitan evaluar el proceso de la microfocalización de tierras.

Plantear acciones de mejoramiento en los procesos y procedimientos de la unidad de restitución de tierras enfocadas en la fase de la microfocalización.

### **1.3 Justificación**

En medio de las actuales conversaciones de paz entre el Estado colombiano y los representantes de los grupos al margen de la Ley, en la Habana (Cuba), uno de los puntos tres puntos de la negociación, tiene que ver con “política de desarrollo agrario integral”, en el cual el primer ítem es la tenencia y acceso a la tierra. Aquí se vuelve fundamental la tenencia de la tierra, por lo cual, indagar sobre ¿cuál ha sido el avance en la restitución de tierras a víctimas del conflicto armado en Colombia desde la gestión de la URT?, permitirá más allá de identificar los puntos álgidos, presentar propuestas que conlleven a un mejor cumplimiento de las metas establecidas por el gobierno nacional a través del CONPES 3712 de 2011 para la reparación de víctimas del conflicto.

En el caso de Colombia, mostrar qué se ha realizado hasta ahora para restituir los predios en medio del conflicto armado, a través de los datos presentados por las instituciones estatales para evidenciar avances.

### **1.4 Metodología**

Este trabajo realiza una revisión documental en torno a la restitución de tierras, a partir de indagar por el nivel gestión de la Unidad de Restitución Tierras en Colombia desde 2012 hasta 2015. Para ello se rastrea la información en bases de datos especializadas, bibliotecas e informes de gestión entregados año a año por la URT. Esta información se considera el primer insumo como fuente secundaria para establecer el estado actual de la restitución de tierras en el país.

Con tal propósito, las fuentes de información disponibles son analizadas, con el objetivo de tomar aquellos datos cuantitativos que den cuenta del avance que ha tenido el proceso de focalización e identificar los factores externos que han impedido llevar a cabalidad con la función dada a la URT. En concordancia, el método a usar en la construcción del documento es analítico-sintético, en la medida que se descompone lo obtenido para buscar las relaciones y luego explicar desde el todo la influencia de los factores.

Para este trabajo se revisaron las sentencias proferidas por los Jueces Especializados en Restitución de Tierras, teniendo como muestra cinco casos, en donde tienen diferentes características como, Ana Lucía Betancourth mujer cabeza de familia; Alirio Zuluaga como solicitante del predio por derechos heredados Luis Molano como un caso de compensación del predio; Margarita Valdés por representar al género femenino y como restitución colectiva, al Consejo Comunitario Renacer Negro. Estos casos presentan diversas problemáticas y dan cuenta que los plazos estipulados por la ley 1448 de 2011 no siempre se cumplen.

## **Capítulo 2. Marco Teórico de la Restitución de Tierras**

### **2.1 Aproximación teórico-conceptual**

Para abordar la problemática de la restitución de tierras en Colombia, se hace indispensable precisar conceptos como: conflicto armado, víctima, desplazamiento y restitución de tierras.

El conflicto armado puede dividirse en internacional y no internacional, el primero, Conflicto Armado Internacional (CAI) “es aquel en que se enfrentan “Altas Partes Contratantes”, en el sentido de Estados...no hace falta que se haga oficialmente una declaración de guerra o un reconocimiento de la situación” (CICR, 2008, pág. 1); el segundo es el Conflicto Armado No Internacional (CANI), según el Art. 3 del DIH y el Art. 1 Protocolo adicional II, cuando se da entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no



gubernamentales (CICR, 2008), teniendo como base los Convenios de Ginebra de 1949 y los protocolos adicionales II y III.

"conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes". Puede ser un conflicto armado en que participen uno o más grupos armados no gubernamentales. Según la situación, puede haber hostilidades entre las fuerzas armadas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales o entre esos grupos únicamente. (CICR, 2008, pág. 3)

En el caso de Colombia, según el DIH, el Convenio de Ginebra 1949 y los protocolos adicionales a este convenio, se presenta desde hace ya varias décadas un CANI, puesto que los enfrentamientos han tenido como partes, la Policía y las Fuerzas Armadas de Colombia quienes se enfrentan a grupos armados como las FARC y el ELN que son grupos al margen de la ley. Situación que ha dejado secuelas entre la población civil que ha sido víctima directa o indirecta de los enfrentamientos que han tenido la Fuerza Pública con los grupos al margen de la Ley.

Con la intención de atender a la población afectada por la violencia del CANI el Estado Colombiano a través de la Ley 1448 de 2011, reconoce a las víctimas del conflicto armado no internacional y "regula lo concerniente a ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas" (Art. 2, ley 1448, 2011). De acuerdo con esto, la ley reconoce como víctimas:

*Aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º 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 (Ley 1448, 2011, art. 3).*

En concordancia, las víctimas del conflicto resultan de la violencia ocasionada por los enfrentamientos de los grupos al margen de la Ley y la Fuerza Pública que involucran a la

población civil, donde se presenta una violación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Frente a la fecha estipulada por la Ley, a partir de la cual puede ser considerada una víctima de la violencia con el propósito de recibir una compensación económica, 1° de enero de 1985, la Corte Constitucional ha concluido lo siguiente:

*En sentencia C-250 del 2012 la Corte determina que la fecha establecida como límite temporal para acceder a las medidas de índole económica resulta proporcional por, haber sido producto de consenso y no una imposición arbitraria, haber tenido en cuenta estadísticas que dan cuenta del incremento a partir de esa fecha del número de víctimas por violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y ser necesaria para garantizar la sostenibilidad fiscal de la Ley. Establece que el límite impuesto no resulta desproporcionado para las demás víctimas ya que pueden beneficiarse de las medidas que no tienen carácter económico como parte del conglomerado social (Prada & Poveda, 2012, pág. 5).*

El desplazamiento forzado en el CANI es una consecuencia de la violencia, pero así mismo han existido otras razones para que las personas abandonen sus tierras y migren a otros lugares dentro y fuera del territorio nacional, como la búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo y acceso a estudios superiores en las ciudades del país. Para el caso colombiano, la URT (2014) ha identificado algunos mecanismos usados para despojar a la población de sus tierras, en los casos en que ha sido efecto de la violencia.

**Tabla 1. Mecanismos usados para despojar a la población de sus tierras**

Mecanismo	Descripción
<b>Venta forzada</b>	Se obliga a las personas a transferir su propiedad a un testaferro
<b>Ventas forzadas en contexto de violencia</b>	Se aprovechan de la violencia generalizada de la zona para coaccionar al campesino a vender su predios
<b>Ventas por valores muy bajos</b>	Se aprovechan de la presión de los actores armados para comprar los predios a precios

	irrisorios
<b>Transferencia fraudulenta</b>	A través de documentos falsos conseguían la propiedad del inmueble
<b>Revocatoria del título</b>	Revocatoria ilegal de los predios por parte de las entidades responsables de la asignación de tierras y asignación a testaferros
<b>Titulaciones de predios abandonados por la población desplazada</b>	Solicitud de titulación de parte de actores armados, testaferros o particulares de los predios abandonados por los desplazados
<b>Despojo material</b>	Obligan a la persona a salir de su predio iniciando la posición del mismo
<b>Despojo de territorios étnicos</b>	Por medio de diversas formas o mecanismos administrativos hacen perder los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios
<b>Pérdida del predio por imposibilidad del pago</b>	La persona no puede pagar sus obligaciones hipotecarias por el desplazamiento y la entidad hace efectiva las obligaciones hipotecarias
<b>Cohesión y violencia sin el uso de figuras jurídicas</b>	Despojo directo violento
<b>Uso ilegal de figuras jurídicas e institucionales</b>	Se invocan normas jurídicas para adjudicar derechos sobre la tierra en violación de otras reglas jurídicas
<b>Actos ilegales de enajenación entre particulares</b>	Despojo por vía de hecho administrativo o judicial
<b>Otras modalidades</b>	Embargos por deuda, remate de propiedades, intercambios, apropiación sin transacción comercial, adulteración de registros.
<b>Operación del mercado</b>	Compras masivas de tierras, procesos de desarrollo sin apoyo estatal donde expulsan a la población del campo.

**Fuente:** Información tomada de la (URT, 2014)

Los hechos tipificados en la Tabla 1 dan cuenta de la magnitud de la problemática que se ha venido dando por la tenencia de la tierra en medio del conflicto armado.

En este sentido, la restitución de tierras se estipula como una reparación a las víctimas al reconocer la propiedad de las tierras y devolverlas a los propietarios para que la población desplazada regrese a su lugar de origen a rehacer su vida, garantizando la seguridad a toda la población. Sin embargo, en la actualidad se han presentado diferentes obstáculos para que la restitución de tierras sea una medida efectiva de reparación, puesto que implica un proceso administrativo y judicial que está limitado por el conflicto. Al respecto, se dificulta la

verificación de los predios físicamente, ya que son territorios en los que todavía se realizan enfrentamientos entre grupos al margen de la Ley y la Fuerza Pública.

La legislación que contempla la reparación de víctimas por el conflicto armado en Colombia, se plasma por primera vez en la Ley 1448 de 2011 la restitución de tierras; en esta se “dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. De igual forma, el Estado colombiano en el CONPES 3712 de 2011<sup>1</sup> estableció el “Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011”, donde se materializa la Política Económica y Social que busca establecer la sostenibilidad de las medidas que garantizan a las víctimas del conflicto armado el respeto por el goce de los derechos humanos que son inherentes a las personas.

Se ha establecido en la Ley 1448 de 2011 medidas de asistencia: judicial, educación, salud e identificación; medidas de atención: ayuda humanitaria a las víctimas, atención humanitaria de emergencia, atención humanitaria de transición (tanto alimentación como alojamiento), Centros Regionales de Atención y Reparación, retornos y reubicaciones. Por último, las medidas de reparación son: restitución de tierras, restitución de vivienda, indemnización por subsidio de vivienda, indemnización por vía administrativa, empleo y generación de ingresos, créditos, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Con relación al marco normativo que da vía a las actividades correspondientes a las medidas de reparación a las víctimas del conflicto armado, se presenta la Tabla 2, en la que se relacionan las disposiciones en torno a la restitución de tierras.

**Tabla 2. Normograma Restitución de tierras en Colombia**

N°	Norma	Descripción
1	Ley 1448 de 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

<sup>1</sup> CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) se trata de un organismo asesor en materia de desarrollo, donde a través del documento CONPES estructura una política pública para que sea implementada teniendo bases jurídicas y de estudio del problema, así mismo puede incluir asuntos como viabilidad presupuestaria en el tiempo.

2	Decreto 4633 de 2011	Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas.
3	Decreto 4634 de 2011	Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano.
4	Decreto 4800 de 2011	Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.
5	Decreto 4801 de 2011	Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
6	Decreto 4829 de 2011	Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.
7	Decreto 0599 de 2012	Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
8	Decreto 440 de 2016	Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas"

Fuente. Construcción propia.

La Ley 1448 de 2011 estableció el procedimiento para realizar la restitución de las tierras a través de la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAEGRTD–, la cual tiene una vigencia de 10 años (2011-2021). Ésta tendrá la misión de “conducir a las víctimas de abandono y despojo, a través de gestión integral para la restitución sostenible de sus tierras y territorios, para la realización de sus derechos y para la construcción de la paz en Colombia” (Unidad de Restitución de Tierras , 2015).

En la restitución de tierras, existe un tratamiento especial para las comunidades de grupos étnicos, según el decreto 4633 de 2011, establece que estas comunidades tienen unas normas naturales o de origen que no deben ser alteradas. Así mismo, para el pueblo Rom o Gitano se han dado disposiciones para mantener la integridad étnica en el decreto 4634 de 2011, en esta norma se presentan mecanismos de asistencia humanitaria, restitución de tierras, asistencia a víctimas, reparación tanto individual como colectiva a través de

indemnizaciones, rehabilitaciones, garantías, entre otras a las que puede acceder el pueblo Rom víctima del conflicto.

De otra parte, en el decreto 4829 de 2011 se estableció el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y trata la solicitud de restitución y las reclamaciones, como las actuaciones administrativas. También, hace precisión en el tema de las compensaciones y alivios de los pasivos, como alternativas que garantizan la restitución.

El decreto 4800 de 2011, se encarga de reglamentar el procedimiento del Registro Único de Víctimas, donde se explica cómo se hace dicho registro, cuáles son los principios que lo orientan, a su vez se da cuenta de la revocatoria y de su actualización.

El decreto 4801 de 2011 establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En este decreto se especifican los encargos de la dirección y administración, las dependencias y sus funciones particulares. También se muestra que el encargado de actividades financieras es el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Por último, se explican las funciones de los órganos de asesoría y coordinación que hacen parte de la Unidad de Restitución de Tierras.

El decreto 0599 de 2012 legisla acerca de la coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente; además, se reglamenta el registro de las tierras en la microfocalización, los comités operativos locales de restitución y el proceso después de que un área es microfocalizada. Por último, el decreto 440 de 2016 al modificar el decreto 1071 de 2015, tiene en cuenta el proceso de macro y microfocalización en lo que tiene que ver con la URT, así como las reclamaciones de segundos ocupantes y las compensaciones de predios.

## 2.2 Contexto del desplazamiento en Colombia y el mundo

### 2.2.1. Cifras de desplazamiento en el mundo

El desplazamiento forzado por la violencia es una problemática mundial, que da cuenta de cómo el conflicto armado interno vulnera los derechos humanos de la población que se ve obligada a migrar dentro de su propio país por preservar su vida o su integridad física (Internal Displacement Monitoring Centre, 2015). Hasta el 2014 el desplazamiento forzado en América Latina se ha mantenido estable. Como muestra la Tabla 3, según IDMC (2015) Colombia sigue siendo el país que ocupa el primer lugar en población desplazada en el continente con 6.044.200 de desplazados internamente y el segundo a nivel mundial después de Siria, que reporta 7.600.000.

**Tabla 3. Países con desplazamiento interno en 2014**

Ubicación Mundial	País	Desplazados
1	Siria	7.600.000
2	Colombia	6.044.200
3	Iraq	3.276.000
4	Sudán	3.100.000
5	Congo	2.756.600
6	Pakistán	1.900.000
7	Somalia	1.106.800
8	Nigeria	1.075.300
9	Turquía	953.700
10	India	853.900

**Fuente.** Internal Displacement Monitoring Centre (2015)

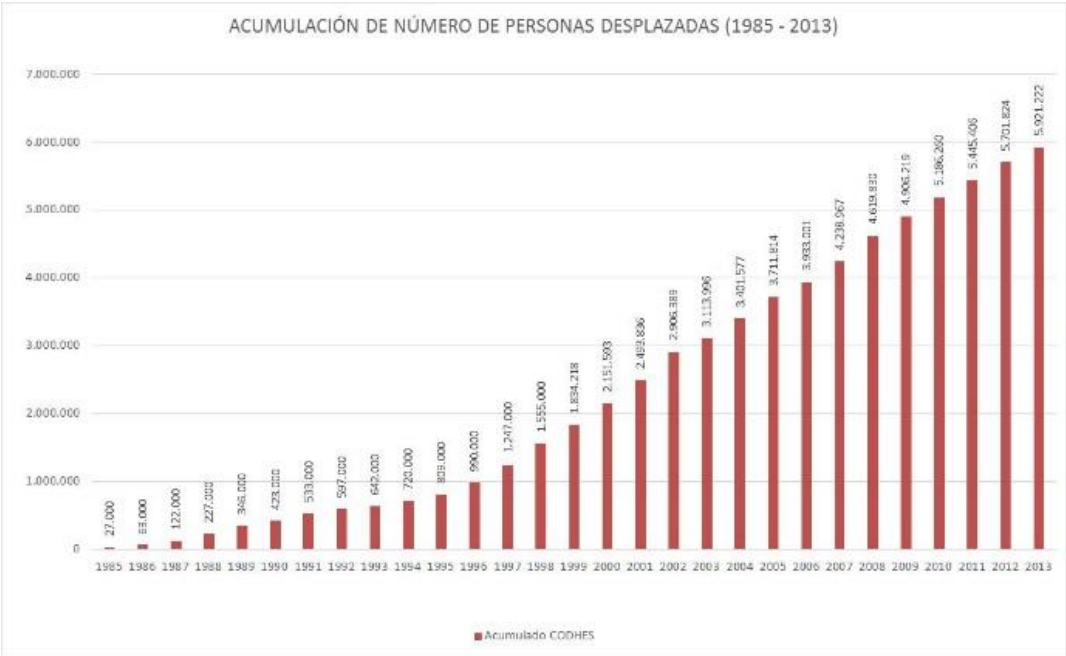
En la Tabla 3 se evidencia que los países que se ubican en los primeros 10 lugares con población desplazada internamente pertenecen a los continentes de Asia (Siria, Irak, Pakistán, Turquía e India), África (Sudán, Congo, Somalia y Nigeria) y América (Colombia). Donde las cifras oscilan entre 853.900 a 7.600.000 de personas desplazadas en estos 10

países. La diferencia entre Colombia e Irak es de 2.768.200, un número significativo teniendo en cuenta que el conflicto interno en Colombia lleva más de medio siglo.

### 2.2.2. Cifras de desplazamiento en Colombia

Según IDMC (2015), para el 2014 Colombia tuvo 137.200 nuevos desplazados, lo que originó más de 6.000.000 de desplazados. Pues la violencia ha obligado a personas y familias a salir de sus hogares para preservar sus vidas e integridad física. En la Figura 1 se muestran los datos proporcionados por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES– que dan cuenta de la población desplazada en el periodo 1985-2013 en Colombia.

**Figura 1. Personas desplazadas entre 1985-2013**



Fuente. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (2013)



Para el año 1985 la cifra de desplazados era de 27.000 personas, número que ha ido aumentando exponencialmente, debido al recrudecimiento de la violencia con la participación de diversos actores en el conflicto como los paramilitares, guerrilla, bandas criminales.

### **2.2.3. Actores del conflicto en Colombia**

Es necesario resaltar que en el conflicto armado interno han participado diversos grupos como: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC–EP, Ejército de Liberación Nacional ELN, Ejército Popular de Liberación EPL, paramilitares, Bandas Criminales – BACRIM– y la Fuerza Pública. Así mismo, el conflicto ha trascendido las barreras de lo rural y urbano, en el sentido que al existir bandas criminales organizadas en las ciudades, intentan controlar el territorio al imponer reglas a la población, conllevando a un desplazamiento interno en las ciudades.

De acuerdo con IDMC (2015), 40 de las bandas criminales que hay en Colombia tienen integrantes de los desmovilizados de grupos armados, los cuales se disputan el control del territorio urbano a partir de infringir terror en la población (asesinatos, desapariciones, extorsión, violencia), situación que conlleva al desplazamiento intraurbano. Entre las ciudades que presentan este panorama se encuentran Bogotá, Quibdó, Buenaventura, Tumaco y Cúcuta.

En el caso de Colombia, se evidencia que la restitución de las tierras se empezó a realizar en medio del conflicto armado, situación que ha tenido como consecuencia el estancamiento de procesos administrativos y judiciales por la inseguridad para verificar predios a restituir que se encuentran en zonas de conflicto o que no tienen garantías para el ingreso de la población civil por causa de minas antipersonales, poca presencia de la fuerza pública y militar, además del asentamiento de los grupos al margen de la Ley en dichas zonas.

## 2.3 La restitución de tierras.

### 2.3.1. Unidad de Restitución de Tierras

La Unidad de Restitución de Tierras tiene entre sus funciones el proceso de focalización de las tierras abandonadas y despojadas. De acuerdo al artículo 5º del Decreto 4829 de 2011 y el Decreto 599 de 2012, la focalización del proceso de restitución de tierras tiene dos procedimientos. El primero es la **macrofocalización**, que “hace referencia a las áreas geográficas de mayor extensión dentro del territorio nacional (Departamentos)” (Trust for The Americas , 2014, pág. 55). Posteriormente, se realiza la **microfocalización** que se refiere a extensiones menores como municipios, corregimientos, veredas y predios.

Mediante comunicado de prensa en el sitio web de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD se anunció que el Ministerio de Defensa Nacional y la Unidad culminaron en abril de 2016 el proceso de macrofocalización de todo el territorio nacional lo cual requirió un trabajo de revisión de las condiciones de seguridad de todos los departamentos del país. (UAEGRTD, 2016). Gracias a lo anterior se avanzará más fácilmente en el proceso de microfocalización para atender las solicitudes de restitución ya que prerrequisito de éste era la macrofocalización del territorio.

Ahora bien, para que se pueda realizar la microfocalización el “Consejo de Seguridad Nacional determina si es viable la implementación del Registro de Tierras, a partir de la información suministrada por el Ministerio de Defensa Nacional, con de la que trata el artículo 6º del Decreto 4829 de 2011” (Trust for The Americas , 2014, pág. 55).

Según Gutiérrez (2015) aunque el Consejo de Seguridad Nacional y el Ministerio de Defensa participa en el proceso, no es la milicia quien decide cuales zonas serán microfocalizadas. Tanto el Decreto 4829 de 2011 como el Decreto 599 de 2012, indican que el Ministerio de Defensa dispondrá como insumo la información de lo que le compete para

determinar las condiciones de seguridad de la zona a microfocalizar, lo cual no significa que los militares tomen la decisión. En realidad es el director territorial de la Unidad de Restitución quien expide el acto administrativo que establece una zona microfocalizada (es decir quien toma la decisión final), e incluso el Decreto 4829 establece que frente a un concepto desfavorable en materia de seguridad, la Unidad será la llamada a evaluar la continuidad o no de los procesos.

El concepto del Ministerio de Defensa es necesario pues se deben tener las condiciones de seguridad idóneas que permita a los funcionarios encargados de la microfocalización ingresar al terreno en que se encuentran ubicados los predios sobre los que se ha hecho solicitud en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Por tal motivo, la seguridad juega un papel importante en la restitución de tierras en Colombia, ya que no ha cesado el conflicto armado interno del país, lo que obliga a que el procedimiento se realice gradualmente y de forma continua:

*La microfocalización de zonas para la restitución se encuentra prevista en la Ley como un mecanismo que atiende el principio de gradualidad del proceso de restitución, según el cual, se atenderán en primer lugar aquellas solicitudes de predios que se encuentran en dicha zona, lo que significa que las solicitudes de predios en zonas no microfocalizadas deben esperar hasta tanto ocurra este evento. Los criterios para calificar una zona como microfocalizada son las condiciones de seguridad de la zona, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno, artículo 76, numeral 2°, Ley 1448 de 2011 (Trust for The Américas, 2014, pág. 55).*

El hecho que diferentes instituciones sean las que determinen las condiciones de seguridad de las zonas a micro focalizar, permite por un lado tener la garantía absoluta para el ingreso, pero a su vez limita el trabajo que debe realizar la URT, puesto que mientras más participantes y responsables existan en el proceso más permisos se deben solicitar para acceder al trabajo de campo que implica la micro focalización por la precisión que debe tener la localización del predio.

*La Unidad recibe los informes de seguridad de la zona preseleccionada, producidos por la Defensoría del Pueblo a través de su Sistema de Alertas Tempranas (SAT), y los informes producidos por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT)<sup>2</sup>, que en conjunto con la Unidad, determinan la viabilidad de llevar a cabo la restitución porque consideran que están dadas las condiciones de seguridad para el retorno de las víctimas, y por tanto, establece las zonas de microfocalización donde es posible llevar a cabo dicho proceso. Obviamente los operadores judiciales, jueces y magistrados deben validar que las condiciones de seguridad se mantienen para poder implementar las decisiones y hacer la entrega material de los bienes restituidos (Trust for The Americas , 2014, pág. 54).*

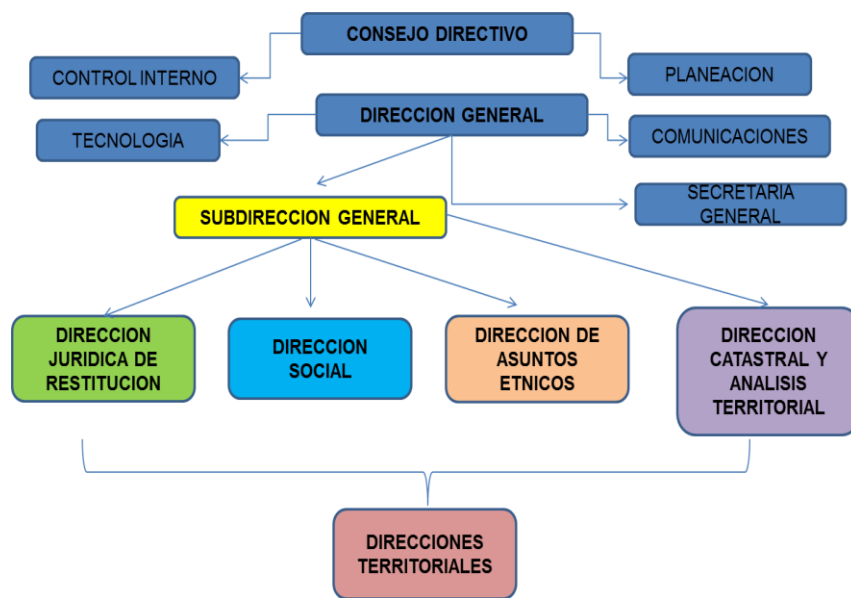
También, se debe tener en cuenta que frente a las acciones que ha previsto la Ley 1448 de 2011 para la restitución de los despojados cuando no existe seguridad para el retorno, procederá un subsidio “en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación.”(Ley 1448, 2011, Art. 72) Entonces, el Estado podrá compensar al despojado de su tierra con otro predio o con dinero.

### **2.3.2 Estructura Organizacional URT**

#### **Figura 2. Organigrama URT**

---

<sup>2</sup>Conformado por los Ministerios de Defensa, Agricultura e Interior, así como por las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los organismos de inteligencia del Estado y la Unidad de Protección.



**Fuente.** Información tomada de Unidad de Restitución de Tierras (2013)

La URT ha determinado que su operación está organizada en cuatro direcciones: Dirección Social, Dirección Jurídica de Restitución, Dirección Asuntos Étnicos, Dirección Catastral y de Análisis Territorial. Para que sus funciones se cumplan, estas direcciones se apoyan en las actividades que realizan las direcciones territoriales como se muestra en el organigrama.

### 2.3.2.1 Dirección Social

La dirección social su función es servir como un canal de comunicación entre las diferentes organizaciones que ayudan a las víctimas y las instancias que ha establecido el gobierno para su atención. Debido a este contacto con organizaciones que conocen la situación de las víctimas, apoyan a la Dirección Técnica Catastral y de Análisis Territorial para la recolección de información en las zonas focalizadas, así mismo, con esta información que permite establecer pruebas para la determinación tanto de derechos como afectaciones relacionadas con el despojo de tierras que son útiles para la Dirección Jurídica de Restitución.

Por último, la labor encargada de explicar tanto a víctimas, funcionarios de la URT y entidades de otra índole, sobre la restitución de tierras la realiza la Dirección social.

### **2.3.2.2 Dirección Jurídica de Restitución**

Esta dirección se encarga de ingresar y actualizar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente; realizar seguimiento a los casos judiciales y a los fallos emitidos por los jueces; además efectuar todas las actuaciones judiciales a que haya lugar en desarrollo de los procesos en poder de los jueces. También, se encarga de asesorar a las víctimas en asuntos judiciales de la restitución.

### **2.3.2.3 Dirección Catastral y de Análisis Territorial**

Apoyar a la construcción y mantenimiento del componente geográfico del sistema de información del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Además, de emitir concepto técnico desde el punto de vista geográfico, para efectos de la implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Sobre esta dirección recae el peso de la identificación del predio mediante proceso de ubicación geográfica. Sin embargo, no aparece literalmente que se encargue del proceso de focalización, es decir, micro y macro focalización.

### **2.3.2.4 Dirección de Asuntos Étnicos**

Aportar los insumos necesarios para el diseño, adopción y evaluación del Plan Integral de Reparación Colectiva para Comunidades Negras, Afrodescendientes, Palenqueras y Raizales – PIRC y Plan Integral de Reparación a los Pueblos y Comunidades Indígenas – PIRPCI. (URT, 2013). En este sentido, está al pendiente de los grupos que han solicitado la restitución.

### **2.3.2.5 Direcciones de las Direcciones Territoriales**

Estas direcciones territoriales de acuerdo con la jurisdicción van encargarse:

1. Tener la información actualizada de los predios que han sido abandonados.

2. Identifican de tanto física como jurídicamente los territorios.
3. Tramitan la restitución en nombre de los titulares.
4. Realizan el proceso de divulgación sobre la restitución.

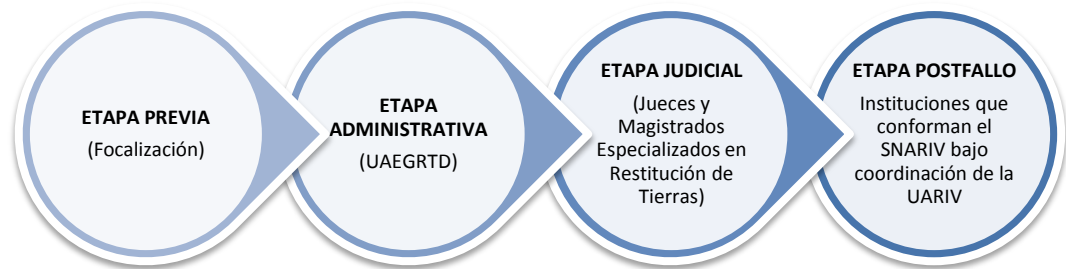
Entonces, la información que producen estas direcciones apoya e trabajo de todas las direcciones.

### **2.3.3 Etapas de la restitución**

La reparación de los despojados se refiere a “la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación” (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2013, pág. 5).

Para acceder a la restitución de tierras, el reclamante debe cumplir con los requisitos expuestos en los artículos 3, 75 y 81 de la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta, que se reconoce como despojado de su tierra a partir del 1° de enero de 1985 hasta lo que se proyecta como vigencia de esta Ley. Luego de hacer este reconocimiento, puede entonces explicarse el proceso de restitución de tierras en cuatro etapas como se muestra a continuación.

**Figura 3. Proceso mixto de restitución de tierras**



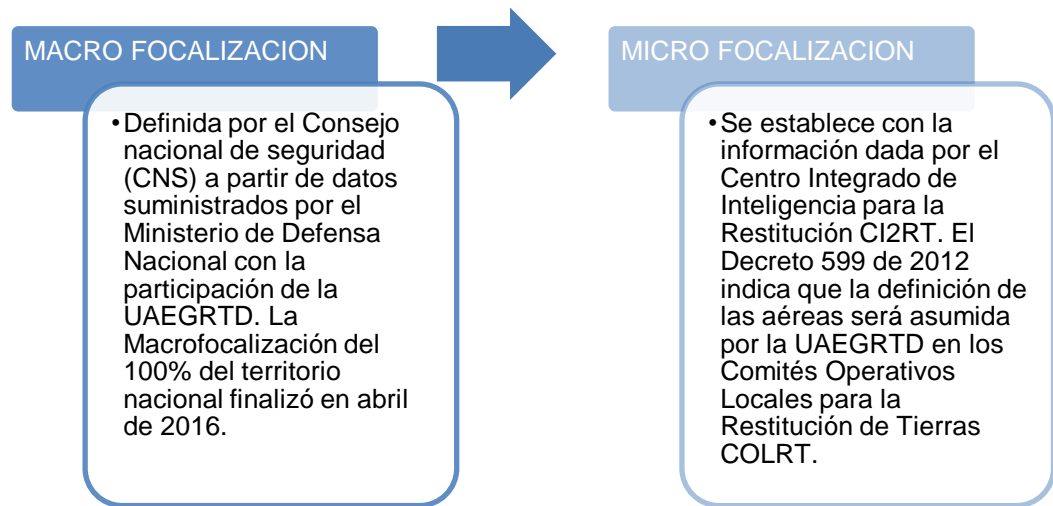
**Fuente.** Unidad de Restitución de Tierras (2014)

Con base únicamente en lo normativo, el proceso de restitución de tierras se desarrolla en dos etapas claramente definidas: la administrativa adelantada por la UAEGRTD y la judicial en la cual los jueces y los magistrados especializados en restitución de tierras fallan de fondo sobre los casos registrados. No obstante lo anterior en la práctica se evidencia una “Etapa Previa”, que tiene que ver con los procesos de macro y micro focalización mediante el cual se definen las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas. La focalización es prerequisite indispensable para el inicio de la etapa administrativa

Para realizar la focalización (ver Figura4) se requiere garantizar la seguridad de las zonas donde se va a realizar el procedimiento. Entonces, “el Ministerio de Defensa Nacional estableció el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras – CI2RT, responsable de proveer dos insumos para el trabajo de la URT: el de seguridad y el de análisis de riesgos” (Unidad de Restitución de Tierras, 2015, pág. 6). En efecto, es el Consejo de Seguridad Nacional el encargado de la selección de las macro zonas, teniendo como premisa la identificación de la seguridad y los riesgos que se tienen en esta ubicación geográfica. La macro focalización se entiende “como una actividad administrativa de coordinación interinstitucional de focalización de macro zonas en las cuales se podrá implementar el RTDAF (Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente)” (Unidad de Restitución de Tierras, 2015, pág. 6).



**Figura 4. Detalle de la Focalización**



**Fuente.** Unidad de Restitución de Tierras (2014)

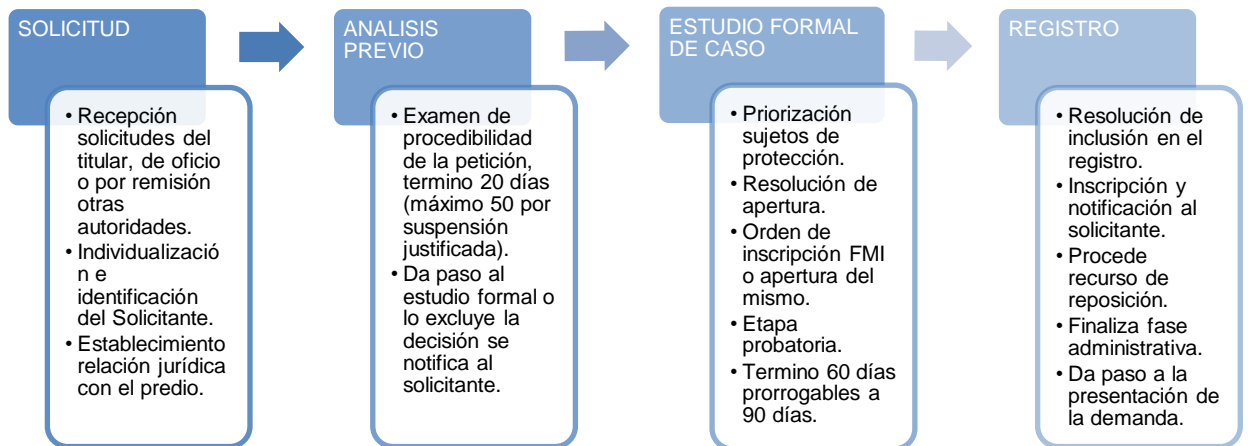
En cuanto, a la microfocalización, se realiza dentro de las zonas macro focalizadas y es responsabilidad de la URT. Además, la micro focalización “es el mecanismo para articular el cumplimiento de dos obligaciones esenciales del Estado colombiano: garantizar la materialización del derecho a la restitución, y a su vez, proteger los derechos a la vida e integridad personal de todos los involucrados” (Unidad de Restitución de Tierras , 2015, pág. 4).

Es importante resaltar que el proceso de focalización esta dado a partir del artículo 76 la Ley 1448 de 2011, en el cual se menciona que es un proceso que se va realizando de forma gradual “teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno” (Ley 1448, 2011, art. 76).

En concordancia, con las funciones de la Unidad de Restitución de Tierras en su último informe de gestión a 30 de junio de 2015, se establecieron “358 resoluciones de micro focalización. Éstas últimas cubren un territorio de 181 municipios, 5 zonas urbanas, 428 corregimientos, 1.344 veredas, 70 inspecciones de policía y 165 predios de mayor extensión” (Unidad de Restitución de Tierras, 2015, pág. 6).

Una vez focalizadas las zonas geográficas donde están ubicados los predios objeto de restitución da inicio la etapa es administrativa y le corresponde a la Unidad de Restitución de Tierras – URT. En esta etapa, según el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, “se recolectan pruebas acerca de la ocurrencia del despojo o abandono violento de tierras” (Unidad de Restitución de Tierras , 2015, pág. 2). Esta etapa inicia con la solicitud de restitución la cual, si procede, derivará en la Inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. En la Figura se evidencia más claramente el proceso administrativo.

**Figura 5. Detalle de la Etapa Administrativa**

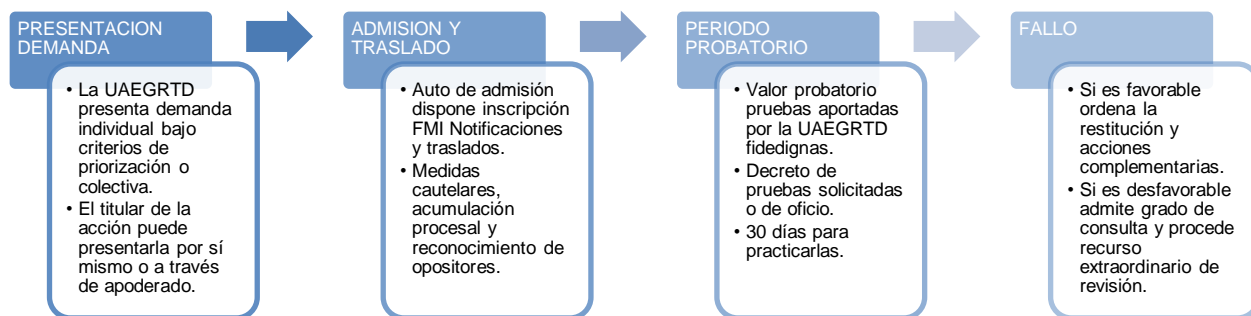


**Fuente.** Unidad de Restitución de Tierras (2014)

Posteriormente, en la etapa judicial, donde intervienen jueces y magistrados, se tiene en cuenta cualquier objeción a la restitución y “se practican las pruebas de las partes y se decide si se restituye o no la tierra” (Unidad de Restitución de Tierras , 2015, pág. 2). Los artículos del 84 al 91 de la Ley 1448 de 2011 explica el proceso judicial (ver Figura6) que sigue después de la resolución de inscripción en el registro de tierras despojadas. La inscripción debe estar acompañada de otros documentos legales que certifiquen la propiedad del inmueble. Entonces, el juez revisa la solicitud, luego la admite o la rechaza. En caso de admitirla, se comunica con los propietarios y se esperan 15 días, en caso de que alguien

presente otra solicitud por el mismo predio (oposidores); de allí, se pasa al periodo probatorio, para decidir el caso y emitir el fallo.

**Figura 6. Detalle de la Etapa Judicial**



**Fuente.** Unidad de Restitución de Tierras (2014)

Posterior a la decisión de fondo tomada por jueces y/o magistrados especializados viene la etapa en la cual se hace la entrega del predio o de la compensación: la denominada “Etapa Postfallo”. En esta se hace el desalojo (si aplica) del inmueble a restituir y el seguimiento al cumplimiento de las órdenes emanadas del operador judicial, en el entendido que es con la entrega material del predio y el cumplimiento de las ordenes complementarias del fallo, como se surte la reparación a las víctimas en el marco que propone la Ley.

Después de revisado el proceso completo se puede inferir que la microfocalización es fundamental para dar vía libre a la acción de reparación de restitución de tierras pues sin ella no puede iniciar el proceso de restitución.

## **Capítulo 3. Balance de la Restitución de Tierras**

### **3.1 Estado actual del proceso**

Las estadísticas generales que presenta la Unidad de Restitución de Tierras , indica que han recibido en el periodo 2011-2015 un total de 87.119 solicitudes de restitución de tierras, que corresponden a 71.796 predios en todo el país. Las personas que han solicitado dicha restitución suman 58.779

En la Tabla 4 se evidencia un aumento entre 2011 - 2012 de 15.897 solicitudes, que representó un incremento del 220,5% para el 2012; en el 2013 continuó el aumento en 14,2%. Pero a partir de 2014 se presentaron disminuciones en la cantidad de solicitudes: -27,4% para 2014 y -41% para 2015:

**Tabla 4. Solicitudes Recibidas en la URT 2011-2015**

Año	Solicitudes	Variación Solicitudes	Predios	Personas
<b>2011</b>	7.207		6.489	5.229
<b>2012</b>	23.105	220,5%	20.047	16.536
<b>2013</b>	26.376	14,2%	20.873	17.774
<b>2014</b>	19.140	-27,4%	14.732	11.834
<b>2015</b>	11.290	-41,0%	9.655	7.406
<b>TOTAL</b>	87.118		71.796	58.779

**Fuente.** Información tomada de la URT (2015)

Entre 2011- 2015 la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAEGRTD– ha microfocalizado 42.002 microzonas de las 87.118 solicitudes registradas. Esta cifra evidencia que existen factores que impiden que el proceso de micro focalización se realice conforme a los tiempos establecidos por la Ley 1448 de 2011. Según la Procuraduría General de la Nación (2015) las condiciones de seguridad no están dadas en un 50% del territorio nacional, debido a la existencia de minas antipersonales, la presencia de actores involucrados en el conflicto armado, el poco pie de Fuerza Pública y organismos del Estado.

En concordancia con lo expuesto anteriormente, el proceso de microfocalización se ha dado de forma gradual y continua desde el año 2011. Hasta 2015: 42.002 solicitudes han sido microfocalizadas en 17 macroregiones establecidas. De este total, el 5,77% se realizó en 2011, el 28,58% en 2012, el 31,34% en 2013, el 21,44% en 2014 y para 2015 el 12,87% (URT, 2016).

**Tabla 5. Solicitudes microfocalizadas por la URT 2011-2015**

Solicitudes microfocalizadas por año						
Macroregión	2011	2012	2013	2014	2015	Solicitudes Microfocalizadas
Atlántico	6	19	113	42	133	313
Boyacá	0	0	0	0	0	0
Casanare	1	19	9	19	2	50
Catatumbo	126	440	586	382	197	1731
Cauca y Valle	188	434	821	621	325	2389
Cundinamarca	95	225	548	907	356	2131
Eje cafetero	43	183	302	522	410	1460
Magdalena medio	191	686	801	497	348	2523
Magdalena y Cesar	841	2732	3341	1498	1229	9641
Montes de María	462	3383	2163	1039	679	7726
Nariño	30	304	809	533	388	2064
Putumayo	73	197	320	360	166	1116
Resto de Antioquia	36	623	727	560	158	2104
Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño	53	798	505	528	399	2283
Sur del Meta	109	463	527	373	219	1691
Tolima	120	596	951	444	297	2408
Urabá	49	901	641	680	101	2372
<b>Total</b>	<b>2423</b>	<b>12003</b>	<b>13164</b>	<b>9005</b>	<b>5407</b>	<b>42002</b>

Fuente. Unidad de Restitución de Tierras (2016)

La Tabla 5 muestra como el máximo de solicitudes microfocalizadas se ubica en el año 2013, luego de tres años de entrada en vigencia de la Ley de víctimas. Por lo cual, las microfocalizaciones entre 2012 y 2013 representan más del 50% de todas las solicitudes del periodo 2011-2015. Así mismo, es evidente que solamente las zonas de Magdalena, Cesar y Montes de María representan más del 40% de las solicitudes de microfocalización de todas

las macroregiones analizadas en el periodo. En cuanto al promedio del resto de las macroregiones representan entre un 2 y 5 por ciento del total de microfocalización, a excepción de Casanare donde solo se han microfocalizado 50 zonas y de Boyacá, zona en la que aún no se realizado ninguna microfocalización.

Aunque las cifras dan cuenta de un proceso, existe una preocupación general con relación a la efectividad de acuerdo con los resultados presentados a 2015, si se tiene en cuenta que la Ley de victimas determinó como periodo de vigencia 10 años, comprendidos entre 2011-2021. Adicionalmente, factores como la seguridad, ausencia de la presencia del Estado y el difícil acceso a los terrenos, dificulta las actividades de la URT; lo que determina un tiempo más largo y demuestra que los plazos determinados en la Ley 1448 de 2011 no se cumplen y el proceso demora más de 12 meses, donde se pone en cuestión eficacia de la institución.

En consecuencia, diferentes instituciones, organizaciones y grupos realizan seguimiento al proceso administrativo que tiene a cargo la URT. Por ello, se hace importante presentar los estudios y trabajos que han girado en torno a la gestión de la URT.

Por otra parte, la fuente más reciente de información es el libro “*La restitución de tierras y el retorno*” de Luis Jorge Garay Salamanca (2016); en este trabajo se muestran resultados entre 2011-2014 a partir de la Encuesta COHDES. Como se muestra en la **Tabla** , el universo total que ha tomado el estudio ha sido 11.583 solicitudes, de las cuales sólo el 10.3% cuentan con un fallo de restitución a 2014. El resto (89.7% de las solicitudes) se encuentran microfocalizadas pero aún no hay fallo de restitución.

**Tabla 6. Solicitudes microfocalizadas con fallo y sin fallo**

Dominio de Estudio (Subuniverso)	Tamaño del Universo	Porcentaje %
<b>DOMINIO I: Solicitudes que cuentan con un fallo de restitución</b>	1.197	10.3%
<b>DOMINIO II: Solicitantes cuyos predios están ubicados en zonas microfocalizadas y que aún no cuenta con un fallo de restitución</b>	10.386	89.7%

<b>TOTAL</b>	11.583	100%
--------------	--------	------

Fuente. Información tomada de Garay (2016, pág. 50)

Entonces, se puede identificar a través de las cifras que evidencia Garay (2016), que aunque se han microfocalizado 11.583 solicitudes, el porcentaje con fallo es poco representativo, por lo que la microfocalización solo es parte del proceso administrativo y queda faltando el proceso judicial con sus diferentes plazos.

Así mismo, Garay (2016) realizó una encuesta para identificar la distribución de las solicitudes de acuerdo al proceso en que se encuentra su restitución:

**Tabla 6. Estado de los casos por proceso**

Estado del Proceso	Casos	Porcentaje %
<b>Titulares de restitución de tierras con sentencia proferida</b>	1.153	44.45%
<b>Con predio registrado pero sin sentencia</b>	1.114	42.95%
<b>Con estudio iniciado por parte de la URT</b>	298	11.49%
<b>Desistieron del proceso</b>	29	1.11%
<b>TOTAL</b>	2.594	100%

Fuente. Tomada de Garay (2016, pág. 38).

La Tabla 6 evidencia que de 2.594 casos sólo el 44,45% tiene sentencia proferida, el 42,95% no tienen sentencia pero el predio ha sido registrado, el 11,49% tiene estudio iniciado por la URT, además han desistido del proceso el 1,11%. De estos datos se puede inferir que aunque el proceso de restitución de tierras ha sido lento; ya que el 87% de las solicitudes muestran avance.

A continuación se presenta en la Tabla 7 el análisis de Garay (2016) al revisar el tipo de reparación según las sentencias proferidas de la muestra estudiada.

**Tabla 7. Tipo de reparación de acuerdo a la ubicación del predio**

Tipo de Reparación	Rural	Urbano	Total
<b>Restitución del derecho de propiedad sobre el predio</b>	762	5	767
<b>Reconocimiento y legalización del derecho de propiedad</b>	247	2	249

<b>Adjudicación del derecho de propiedad sobre un baldío</b>	7	0	7
<b>Reconocimiento de la calidad de ocupante del baldío</b>	4	0	4
<b>Reconocimiento del derecho de posesión</b>	54	0	54
<b>Ordena compensación</b>	41	0	41
<b>No informa</b>	7	2	9
<b>TOTAL</b>	1.122	9	1.131

Fuente. Tomada de Garay (2016, pág. 50)

En la Tabla 7 y la Tabla 8 se puede evidenciar que la problemática de despojo de tierras en Colombia es un asunto eminentemente rural, en la medida que representan más del 99% de las solicitudes. En cuanto a los tipos de restitución que se han presentado en las sentencias, se dividen en seis categorías, de las cuales las más significativas resultaron ser: restitución del derecho de propiedad sobre el predio con un 67,87% y el reconocimiento y legalización del derecho de propiedad con un 21,84%. Ambas representan 89.71% de la muestra, dejando a los restantes cuatro tipos con sólo un 10%. Entre estos últimos se encuentra la compensación (3,63%), hecho que permite concluir que este tipo de reparación no resulta representativo, posiblemente por los bajos montos que están siendo reconocidos frente al valor de los predios solicitados.

**Tabla 8. Entrega material del predio de acuerdo a ubicación**

Entrega Material del Predio	Rural	Urbano	Total
<b>El predio ha sido entregado en forma material</b>	940	5	945
<b>El predio aún no ha sido entregado en forma material</b>	182	4	186
<b>TOTAL</b>	1.122	9	1.131

Fuente. Información tomada de Garay (2016, pág. 108)

Por otro lado, el estudio realizado por la Universidad de Antioquia y la Fundación Forjando Futuros (2015) sobre el proceso de restitución de tierras, que realiza un “análisis de 1.000 sentencias de restitución de tierras” ha hecho una revisión de la gestión tanto de la UAEGRTD, la rama judicial y el INCODER para evidenciar que la única institución de las tres nombradas anteriormente que no ha gastado el presupuesto adjudicado ha sido la UAEGRTD, puesto que entre el 2012 y 2015 ha ejecutado sólo el 59% del presupuesto, presentando “falta de capacidad y gestión administrativa para la ejecución del presupuesto, impide que la devolución de las tierras se cumpla según las metas” (Universidad de Antioquia & Fundación Forjando Futuros, 2015, p. 3).



En cuanto a la microfocalización el estudio de la Universidad de Antioquia y la Fundación Forjando Futuros (2015) reporta que de 360.000 solicitudes esperadas, se han presentado hasta ahora 73.127 solicitudes, de las cuales 61.780 han sido represadas por falta de microfocalización, esto representa un 84% de las solicitudes recibidas.

Así, hasta ahora se ha realizado la compensación en 97 casos, de acuerdo a que los jueces han justificado: “falta de seguridad (51), condición del solicitante (14), restricción ambiental (9), riesgo natural (11), opositor es víctima (4), destrucción del predio (4), interés común (2), predios inadjudicables (2), predio ya restituido (1)” (Universidad de Antioquia & Fundación Forjando Futuros, 2015, p. 4). Ante este panorama las instituciones responsables del estudio han expresado que el hecho de realizar la microfocalización no garantiza la seguridad en dicha zona.

En efecto, “la compensación no es una medida de asistencia social que dé el Estado. Es muy probable que las víctimas entiendan las compensaciones como asistencia social. Lo simbólico en los procesos de Justicia Transicional es fundamental. La compensación debe entenderse como la vindicación de un derecho” (Garay, Microfocalización, dignidad y condiciones para el retorno: ¿Restitución o compensación?, 2014, pág. 110).

### **3.2 Estudio de casos**

Aunque la Ley de víctimas establece plazos para ciertos pasos del proceso de restitución de tierras, no es posible establecer la duración exacta de todo el proceso dado que existen prerrequisitos que dependen de fuerzas externas, como por ejemplo la situación de orden público de la zona donde se encuentra el predio, lo que no hace posible calcular los tiempos de la etapa previa y de otros pasos que se dan en las etapas administrativa y judicial.

Dado lo anterior, se hace necesario estudiar el proceso administrativo de la restitución de tierras; por ello se presentan cinco casos con distintos perfiles del solicitante, en los que se

evidencia el proceso de restitución en sus diferentes etapas haciendo en la cronología de cada situación.

### 3.2.1 Caso 1. Restitución donde el solicitante es un Colectivo.

La sentencia 071 del 1 de julio de 2015, presentó la restitución colectiva de tierras a 762 familias conformadas por 4.572 personas, quienes pertenecen al Consejo Comunitario Renacer Negro, reconocido por el Incora desde 2001 como propietario legal de las tierras ubicadas en “la parte alta y media de la cuenca del río Timbiquí, cobijando a las comunidades de Mataco, San Miguel, El Charco, La Fragua, Velásquez, Cheté, Coteje, Realito, San José, Piandero y Santa María” (URT, 2015).

En la Tabla 10 se presenta una cronología de los hechos relevantes en el caso.

**Tabla 9. Restitución Colectiva**

CONSEJO COMUNITARIO RENACER NEGRO 762 Familias, 10 veredas	
2001	Resolución de titulación colectiva, el INCORA reconoce al Consejo Comunitario renacer Negro como poseedor histórico.
2003	Presencia de grupos armados ilegales generan disputa por el territorio. Los cultivos ilícitos y minería informal con maquinaria pesada generaron desplazamientos masivos.
2012	El 12 febrero se presenta medida cautelar para revisar el caso.
2013	Min. Defensa, Coordinación de Seguridad de la URT analizan la estrategia de seguridad en los casos de restitución de derechos territoriales.
	Medidas cautelares por juez.
	Policía Nacional y Ejército, suspensión de la explotación minera con maquinaria pesada y retiro inmediato de las mismas.
	UNP aplica un plan especial de protección para líderes.
	INCODER agiliza los trámites de aclaración de linderos de los predios adjudicados.
2014	URT adelanta la caracterización de afectaciones territoriales en el marco del Decreto Ley 4635 de 2011 y el Auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional.
	<b>Mayo:</b> la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras en conjunto con la Unidad de Tierras de Cauca y las autoridades afro del Consejo Comunitario presentó demanda ante el Juez de Tierras de Cauca por los derechos del territorio.
2015	<b>Julio:</b> Fallo del Juzgado Primero Civil Especializado de Restitución de Tierras de Popayán emite 31 órdenes a instituciones del Estado:
	Ministerio de Minas: establecer zona minera a favor del Consejo Comunitario.
	Agencia Nacional de Minas: suspender títulos y concesiones mineras legalmente otorgadas.

Policía, Armada y Alcaldías: impedir el ingreso y embarque de máquinas
Ministerio de Defensa: prohibición de fumigaciones aéreas. Se favorece la erradicación manual.
Ministerio del Interior, Gobernación y Alcaldía: plan de retorno.
Unidad de Víctimas: plan integral de reparación colectiva.
Unidad Nacional de Protección: analizar situación de riesgo y seguridad de los líderes.
Unidad de Restitución de Tierras: entrega simbólica del territorio colectivo.
Fondo de Restitución de Tierras: financiación e implementación de proyectos productivos.
Centro de Memoria Histórica: documentación del proceso.
Seguimiento cada tres meses en audiencia por el Juez.

**Fuente:** Información tomada Sentencia 071 de 2015

### 3.2.2 Caso 2. Restitución donde la solicitante es madre cabeza de familia.

La señora Ana Lucía Betancourth, madre cabeza de familia, cuya propiedad se encuentra en la ciudad de Buga la Grande (Valle del Cauca), a continuación se describe todo el proceso por el cual debió pasar para que le restituyeran el predio.

**Tabla 10. Restitución mujer cabeza de familia**

<b>ANA LUCIA BETANCOURTH</b>	
<b>Buga La Grande - Valle Del Cauca, 9 Hectáreas, Mujer cabeza de familia con 5 hijos</b>	
<b>2012</b>	<b>Junio:</b> solicitud presentada ante el Ministerio Público.
<b>2012</b>	<b>Noviembre:</b> solicitud presentada ante la URT.
<b>2013</b>	<b>Junio:</b> microfocalización de la zona del predio RVM-0003.
<b>2013</b>	<b>Julio:</b> resolución sobre pruebas.
<b>2013</b>	<b>Agosto:</b> inclusión en el Registro RVR-0093 y terminación de la etapa probatoria.
<b>2013</b>	<b>Octubre:</b> solicitud presentada ante el Juzgado y admisión de la demanda.
<b>2014</b>	<b>Enero:</b> resolución sobre representación judicial.
<b>2014</b>	<b>Febrero:</b> fallo de demanda reconociendo y protegiendo la CALIDAD DE VÍCTIMA de la señora Ana Lucia Betancur de Duque identificada con la cédula de ciudadanía Nro. 32.326.900.

**Fuente:** Información tomada Sentencia 003 de 2014

En este caso, el proceso de restitución del predio duró aproximadamente 15 meses. Se señala que la microfocalización es un procedimiento importante ya que permite realizar el análisis para incluir la solicitud en el Registro de Tierras y continuar con la etapa judicial que es donde se realiza el fallo a favor del solicitante de acuerdo con las pruebas arrojadas durante el proceso.

### 3.2.3 Caso 3. Restitución donde la solicitante es mujer.

La señora Margarita Rosa Valdés Piedrahita fue víctima en dos ocasiones del conflicto: el primero en 2008, por amenaza de las “Águilas Negras” y luego en 2011 por la muerte violenta de su esposo. De acuerdo a estos hechos, tuvo que desplazarse.

**Tabla 11. Restitución con enfoque de género**

MARGARITA ROSA VALDES PIEDRAHITA su nucleo familiar, formalización y restitución de tierras; Radicación # 19001-31-21-001-2014-00077-00 (Enfoque de genero)	
2008	Cuando residían en la Vereda Las Veraneras del Municipio de Morales, fueron amenazados al parecer por un grupo llamado "Aguilas Negras" generando el primer hecho victimizante.
2011	El segundo hecho victimizante de desplazamiento se produjo en el año 2011, cuando la familia GEMBUEL VALDES se encontraba domiciliada en el Corregimiento de Tunía Piendamó.
2011	<b>Junio:</b> compran un lote para construir su vivienda el 23 de junio del 2011.
	<b>Julio:</b> el 9 de julio el señor JOSE DILIO GEMBUEL PAJA, esposo de la señora Valdes, fue víctima de muerte violenta a manos de hombres armados. La accionante realizó la declaración ante la U.A.O. de Popayán, entidad que le indicó denunciar los hechos ante la Personería de Piendamó.
2013	<b>Diciembre:</b> el ICBF realiza acompañamiento para los menores de edad.
2014	<b>Abril:</b> mediante interlocutorio datado de 1 de abril, el despacho resuelve admitir la solicitud de restitución y formalización de tierras iniciada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
	Se efectúan las publicaciones de la admisión de la solicitud y las demás medidas que prescribe el artículo 86 de la ley 1448.
	<b>Junio:</b> una vez cumplidas las formalidades contenidas en el artículo 86 y de la Ley 1448 de 2014, y de conformidad con los artículos 89 y 90 ibídem, se dispuso la apertura del periodo probatorio, ordenando tener como pruebas las presentadas en la solicitud, la práctica de inspección judicial al inmueble objeto de restitución, así como el interrogatorio de la accionante.
	<b>Septiembre:</b> el 11 de septiembre de 2014 en razón y mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de tierras en Popayan, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley resuelve: RECONOCER como VÍCTIMAS DE ABANDONO FORZADO, a la señora MARGARITA ROSA VALDES PIEDRAHITA, identificada con la CC No. 31.641.284 de Buga Valle, y a su núcleo familiar. Se ORDENA a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, que en el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, si aún no lo hubiere hecho, proceda a incluir a la solicitante y su grupo familiar en el REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS, para hacer efectivas las órdenes que se impartan en esta sentencia, debiendo rendir cada dos (2) meses y hasta por dos (2) años, informes detallados sobre el avance y cristalización de tales medidas.

Fuente: Información tomada URT.

En este caso hasta el año 2014 mediante interlocutorio con fecha 1 de abril, se admitió la solicitud de restitución en la URT. Para junio del 2014 se presentaron las pruebas de la propiedad y fue en septiembre de este año que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Restitución de Tierra de Popayán, la reconoció como víctima a ella y a su núcleo familiar, en este caso hubo orden de incluir a esta señora en el Registro Único de Víctimas.

### 3.2.4 Caso 4. Restitución donde la solicitante es mujer.

De otro lado, en la sentencia 04 del 12 de febrero de 2014, ordenó la restitución del predio reclamado por el señor Bernardo Alirio Zuluaga en el municipio de San Carlos, puesto que éste presentó ante la Dirección Territorial de Antioquia de la URT la solicitud para iniciar el proceso de restitución en octubre de 2012, que se terminó en julio de 2014, con la inscripción del solicitante y la familia en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF– según se muestra en la **Tabla 12**. En este caso se presenta un lapso de 21 meses para realizar el proceso administrativo.

**Tabla 12. Restitución en razón de derechos de dominio hereditario**

BERNARDO ALIRIO ZULUAGA HOYOS Derechos de Dominio Hereditario, Predio de dominios Innominados - Antioquia	
2012	<b>Octubre:</b> mediante resolución del 24 de octubre de 2012, la Dirección Territorial Antioquia de la URT dio inicio formal del estudio de la solicitud presentada por el señor Bernardo Alirio Zuluaga sobre predio ubicado en la vereda Calderas Arriba, municipio de San Carlos.
2013	<b>Julio:</b> luego de concluir la actuación administrativa, la URT mediante resolución de fecha 3 de julio de 2013 ordenó la inscripción del solicitante y su familia, respecto del predio objeto de reclamación, en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
2014	<b>Febrero:</b> mediante sentencia del 12 fecha de febrero de 2014, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia profirió sentencia por medio de la cual se ordena la restitución del solicitado a favor del beneficiario Bernardo Alirio Zuluaga:  <i>Proteger el derecho fundamental a la restitución de tierras del señor BERNARDO ALIRIO ZULUAGA HOYOS. Declarar la restitución en favor del señor, en calidad de heredero, sobre el predio. Notificar esta providencia por el medio más eficaz al representante judicial de la víctima, al representante legal del Municipio de San Carlos (Antioquia), y al Ministerio Público por conducto de la Procuradora 38 Judicial I delegada en Restitución de Tierras de Antioquia.</i>

Fuente: Información tomada de la Sentencia 004 de 2014.

### 3.2.5 Caso 5. Restitución donde se realiza compensación

El señor Luis Eduardo Molano Figueroa, quien fue incluido en el RTDAF en septiembre de 2012. Para febrero de 2013 se ordenó la restitución, pero en mayo del mismo año se anuló la restitución porque el reclamante solicitó compensación del predio en vez de restitución como se aprecia en la Tabla 13:

**Tabla 13. Predio Compensado**

LUIS EDUARDO MOLANO FIGUEROA Poseedor y Víctima de desplazamiento Forzado (Predio compensado - Tolima)	
2012	<b>Septiembre:</b> Resolución por medio de la cual se incluye en el registro de tierras abandonadas y despojadas el predio Villa María junto con el beneficiario Luis Eduardo Molano Figueroa.
2013	<b>Febrero:</b> sentencia por medio de la cual se declara la calidad de víctima del beneficiario y se ordena la restitución del predio.
	<b>Abril:</b> sentencia por medio de la cual se declara la calidad de víctima del beneficiario y se ordena la Compensación a favor del beneficiario Luis Eduardo Molano y la entrega del predio Villa María al Fondo de la Unidad.
	<b>Mayo:</b> se ordena revocar la restitución del predio el Chuquio y en su lugar se ordena la compensación a favor del beneficiario y presentación al beneficiario del procedimiento de compensación.
	<b>Junio:</b> Solicitud de asignación del predio al Consejo Nacional de Estupefacientes.
	<b>Julio:</b> acatamiento de orden judicial, caracterización del predio original, identificar y solicitar información jurídica y técnica de los predios considerados como opciones, visita y presentación de los predios con viabilidad de compensación en compañía de los beneficiarios.
	<b>Agosto:</b> manifestación de decisión sobre el mecanismo de compensación por parte del beneficiario y asignación definitiva del predio en el marco del Consejo Nacional de Estupefacientes.
	<b>Noviembre:</b> expedición de Acto Administrativo de asignación por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes al Fondo. Diligencia de entrega real y material del predio Villa Silvana con el beneficiario LUIS EDUARDO MOLANO.
2014	<b>Enero:</b> visita de Identificación de Área y Linderos.
	<b>Mayo:</b> se solicitó la reanudación de la diligencia de entrega del mencionado predio al Fondo de la Unidad diligencia que estuvo acompañada por el reconocedor catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Posteriormente se realiza la entrega del mencionado predio en su totalidad al beneficiario Luis Eduardo Molano.
2016	<b>Febrero:</b> expedición de Resolución de cumplimiento. Mediante resolución RC-GF-0012 DE 2016 se realizó la transferencia jurídica del bien inmueble denominado Villa Silvana a favor del beneficiario.

Fuente: Información tomada de la sentencia de única instancia con No. Radicado 73001-31-21-001-2012-00110-00 del 18 de abril de 2013.

En estos casos, la restitución de tierras a los solicitantes ha sido producto de una proceso que vincula una etapa administrativa y luego una judicial, que se cumple de acuerdo a la Ley 1448 de 2011; donde se estableció que dicha restitución sería de manera gradual y sostenible. Sin embargo como se muestra en la tabla 15. En las sentencias y documentos judiciales que han sido consultados no se presentan claramente las fechas en las cuales se dio cada uno de los procedimientos de las etapas tanto administrativa como judicial, hechas que impide determinar el tiempo real desde la solicitud hasta la emisión del fallo.

**Tabla 145. Revisión de Casos**

IDENTIFICACIÓN DEL CASO				ETAPA ADMINISTRATIVA				ETAPA JUDICIAL							
N°	Radicado	Solicitante	Perfil				Solicitud de Inscripción en RTDAF	Análisis previo (20-50 días después de la solicitud)	Resolución de apertura de estudio formal (60-90 días)	Resolución de inscripción en el RTDAF	Presentación de la demanda	Auto admisorio	Traslado/Reparto de solicitud	Fin de Etapa probatoria (30 días)	Fallo
			Gén.	Com.	M. Cab F	Dom. H.									
1	05000-31-21-002-2013-00062-00	Bernardo Alirio Zuluaga Hoyos				X		24-oct-12	03-jul-13	02-sep-13	16-sep-13		21-ene-14	12-feb-14	
2	76-111-31-21-003-2013-00043-00	Ana Lucía Betancur de Duque			X					04-oct-13	15-oct-13		Mediante Auto Nro. 0175 se abrió la etapa probatoria hasta 30 de enero de 2014	12-feb-14	
3	19-001-31-21-001-2014-00104-00	Consejo Comunitario Renacer		X			15-may-14		26-jun-14			05-feb-15		01-jul-15	
4	73001-31-21-001-2012-00087-00 ---- 73001-31-21-001-2012-00110-00	Luis Eduardo Molano Figueroa	X				Ver numeral 1.5 de pagina 2		26-sep-12		11-oct-12		24-ene-13	27-feb-13	
5	19001-31-21-001-2014-00077-00	Margarita Rosa Valdes Piedrahita	X				Ver pagina 10 de sentencia				01-abr-14	04-jun-14		11-sep-14	

Fuente: Construcción propia

Hay que resaltar que en la etapa administrativa se ha avanzado en el proceso gracias a que para abril de 2016 se terminó de macrofocalizar todo el país, pero sigue siendo engorroso para esta etapa la microfocalización por ser un procedimiento que implica la identificación del predio en la zona geográfica exacta donde se encuentra, debido al a que se tiene que realizar trabajo de campo para este paso.

De acuerdo a lo anterior, cuando una persona presenta su solicitud de restitución de tierras ante la URT, esta unidad no revisa solo los documentos que aporta la persona si no

que debe verificar que el predio se encuentre en una zona microfocalizada, de lo contrario esta solicitud tardará más tiempo en ser incluida en el registro.

Si se cumple el prerrequisito anterior, se da inicio a la etapa administrativa, donde la URT tiene un plazo de 60 días para incluir la solicitud de un predio en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente, ya sea que ésta haya sido presentada por la parte interesada o de oficio, este plazo se empieza a contar desde el momento en que se inicia el estudio del predio, término que puede ser prorrogado por 30 días. Durante el estudio se informa al ocupante, poseedor u propietario actual del predio para que pueda probar ya sea propiedad, ocupación o posesión de éste a través de documentos. Cabe aclarar que el procedimiento de restitución de tierras sólo comienza en el momento en que la solicitud ha sido incluida en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente.

Una vez el predio esté inscrito en el registro, la URT realiza la búsqueda de información catastral y notarial en diversas bases de datos de instituciones estatales con el objeto de identificar los documentos registrados acerca del predio. En caso de no hallarse información en las bases de datos, la URT solicitará a las instituciones pertinentes dicha información en medio físico, para lo cual el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 estableció un plazo máximo de 10 días entre la solicitud de la URT y la respuesta de la entidad consultada. Cabe señalar que esta Ley no establece el plazo máximo que la URT tiene para revisar las bases de datos electrónicas, lo cual crea una zona gris dentro del proceso.

Dadas estas condiciones se puede evidenciar que los casos presentados en este acápite se han demorado más del plazo establecido para iniciar acciones del proceso administrativo de la restitución de tierras, en la medida que han tenido que esperar un año para que se inicie el estudio del predio por parte de la URT. Por ejemplo, en el caso de la señora Ana Lucía Betancur aunque ella presentó la solicitud desde junio de 2012, solo hasta junio de 2013 se realizó la microfocalización de la zona, En efecto la inclusión en el RTADF se hizo en agosto de 2013, aquí se demuestra como las zonas no microfocalizadas dificultan el proceso de restitución. Así mismo, en el caso de Alirio Zuluaga, se demoró el proceso de



restitución porque el estudio de la solicitud se realizó entre octubre de 2012 hasta julio de 2013, luego la etapa judicial se finalizó en febrero de 2014 con la restitución.

En el caso del Consejo Comunitario Renacer Negro, se presenta un mayor tiempo de espera para el proceso de restitución, en relación a los diferentes hechos de violencia que se presentaron en la zona, que hicieron que se desplazaran familias de forma gradual, puesto que hasta el 2013 a través de una medida cautelar se da comienzo al proceso de restitución por medio de la Dirección de Asuntos Étnicos de la URT. Allí se muestra que el proceso tuvo un periodo de dos años puesto que además de la violencia en el territorio se presentaban otras problemáticas sociales que impedían las condiciones mínimas para hacer restitución de los predios como las concesiones que había dado el Estado para explotación minera en el territorio.

Por su parte en el caso de la solicitud del señor Luis Molano el proceso duró más tiempo, debido a que dicho propietario del predio decidió a los ocho meses desistir de la restitución y solicitar compensación del predio, hecho que conllevó a esperar desde mayo del 2013 a febrero del 2016 para recibir la compensación. De otro lado, en el caso de Margarita Valdés el periodo de espera para la restitución de tierras se dio en menos de un año, contados desde el registro de la solicitud ante la URT, que fue en el mes de abril de 2014 y esta solicitud fue fallada por el Juez de Circuito en septiembre del mismo año; en este caso la restitución se realizó en un tiempo prudente.

De los cinco casos revisados se encontró que tanto la señora Ana Lucía como del señor Alirio tuvieron que esperar a que la microfocalización estuviera realizada para que el estudio de la solicitud fuera iniciado con el fin de incluirlos en el registro de la URT. En el caso de la compensación fue más demorado porque ya sea había iniciado la restitución; sin embargo, la persona que mejor le fue en el proceso de restitución fue a Margarita Valdés, pues su solicitud se resolvió en menos de un año.

En consecuencia los tiempos de espera por los que han tenido que pasar los reclamantes de los predios, hacen que se agudicen situaciones como: (i) las personas y sus núcleos familiares se adaptan a los nuevos espacios que habitan en las ciudades, lo que hace que aunque se presente la restitución, muchas de las familias no retornan a sus lugares de origen, por razones de seguridad y servicios del Estado; (ii) En este contexto, el orden público juega un papel importante para el retorno, porque no ha sido posible restablecer las condiciones de seguridad por las distintas mutaciones de los grupos al margen de la ley y porque, algunas zonas del país son históricamente lugar de conflicto armado y corredores estratégicos para los grupos criminales; (iii) la demora en el proceso administrativo, implica que las personas consideren otro modelo de vida, puesto que no se da la restitución de algunos pasos en los plazos estipulados.

### 3.3 Problemas de la microfocalización

En este acápite se ha mostrado que dentro de las dificultades que se presentan en la restitución de tierras en Colombia, existe un procedimiento o paso que se realiza en la etapa administrativa que es por la cual se inicia, llamado microfocalización donde se identifica exactamente el predio en lugar. Este paso, implica que el personal de la URT se dirija personalmente al predio y allí, ponga en conocimiento las condiciones del inmueble y el estado, en cuanto ha habitado o deshabitado.

**Tabla 156. Factores internos y externos que influyen en la microfocalización**

Factores Internos	Factores Externos
Poca relevancia de la microfocalización en la creación de la URT.	Conflicto armado
Claridad en los tiempos por cada paso de las etapas de restitución	Acceso al predio
Autorización de otras instancias para realizar la microfocalización	Formalización del inmueble
Falta de auditorías internas y aplicación de planes de mejoramiento	

Fuente: Construcción propia

El proceso de microfocalización, no tuvo relevancia en el momento de creación de la URT, fue luego de su puesta en marcha de esta unidad, que se expidió el Decreto 0599 de 2012, en el cual se explica el procedimiento de microfocalización. De igual manera, ha faltado un área visible dentro del organigrama de la URT que se encargue de la microfocalización de todo el país para agilizar y dar continuidad a la etapa administrativa que ha sido donde se ha estancado el proceso.

Adicionalmente, la claridad en cuanto al tiempo que tarda cada paso se hace visible en la medida que la ley no da tiempos para cada paso de la etapa administrativa y aquellos que tienen tiempos establecidos carecen de una base real, ya que al revisar los casos en este trabajo, la mayoría superan el periodo establecido en dichos pasos.

Otro elemento interno que ha obstaculizado ha sido el hecho que la URT para la microfocalización debe tener autorización del Ministerio de Defensa, debido a las condiciones de conflicto en los lugares donde se ubican los predios. Y por último, la falta de auditorías internas que denoten las dificultades que se tiene de la restitución de tierras dentro de la etapa de la microfocalización, puesto que los procesos de control conllevan acciones de mejoramiento que propenden por una optimización de recursos y efectividad de las acciones.

Como se menciona en la tabla los factores externos son: el conflicto armado, las condiciones geográficas de ingreso al predio y la formalización de las tierras. El primer factor, ha influido de notablemente, porque los grupos al margen de la ley se han mantenido históricamente asentados en zona de fronteras, cerca a los puertos costeros y la cordillera de los andes lo que ha impedido ingresar a estos territorios. A esto se suma el factor dos, la accesibilidad al terreno, ya que el país goza de una geografía montañosa y los predios se ubican en lugares remotos donde se hace indispensable el uso de varios medios de transporte para llegar a los inmuebles y tercero, la poca formalización que han realizado los propietarios o residentes de los predios, hecho que complica la presentación de pruebas para demostrar la propiedad del inmueble.

## **Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones**

### **Conclusiones**

La falta de presencia del Estado ha conllevado al despojo y desplazamiento de familias y por ende, al poco control público del territorio evidenciado en una documentación insuficiente en los sistemas de información de las entidades estatales.

Ha sido la falta de legalidad en la tenencia de la tierra lo que ha generado mayor informalidad, que implica un mayor trabajo y tiempo en el levantamiento de información y pruebas que sirvan como soporte legal para el reconocimiento de la propiedad de los predios.

De otra parte, hay que contemplar que las personas y familias desplazadas fueron desterradas de sus tierras hace 10, 15 o más de 20 años; lo que ha determinado que hayan construido un modelo de vida diferente al que tenían en el campo, puesto que esa migración a la urbe estructura una mirada distinta en términos de los servicios a los que pueden acceder como: educación, salud, vivienda, recreación, tecnología; los que son escasos en los territorios donde están ubicados sus predios.

Aunque algunos anhelan volver a sus tierras, el temor a revivir o volver a sufrir la violencia los mantiene alejados de la reconstrucción de un proyecto de vida, en la medida que sus hijos y familiares ya se han amoldado a las condiciones de consumo en la ciudad y a la búsqueda de un empleo estable sin sobrevivir del trabajo de la tierra.

Entonces, cabe preguntarse si la seguridad puede sopesar y garantizar, que en los caseríos de donde salieron estas familias existan servicios de salud, educación, infraestructura, transporte, servicios básicos (agua, energía, acueducto), ya que el Estado no puede mantener y proporcionar el acceso oportuno en estos lugares, puesto que su presencia es relativamente nueva en estos espacios.

Además, el temor de repetir el despojo de nuevo es un condicionante que ocasiona poco retorno a las tierras, por lo que en palabras de Garay (2016) algunos reciben el predio y lo explotan desde las ciudades, ya que no sienten las garantías de seguridad para regresar. Así mismo, otros afirman, que ya no tienen edad para volver a trabajar la tierra. Por lo expuesto, la Ley 1448 de 2011 intenta garantizar la no repetición para que los propietarios regresen a sus hogares.

Hecho de que la ley no precise un tiempo estimado del proceso de restitución, sino que indique tiempos en algunos pasos hace que sea volátil el proceso y que las personas asuman que hay que esperar o utilizar recursos legales para hacer valer sus derechos de reparación como víctimas del conflicto armado.

El proceso de restitución de tierras está conformado por dos etapas, de las cuales, según las cifras expuestas a lo largo del presente trabajo de tesis, es en la etapa administrativa, dentro del proceso de microfocalización donde se presentan mayores demoras para cumplir con el objetivo del gobierno en la restitución de tierras. Se puede decir que el origen está en factores externos e internos, los primeros aluden al conflicto armado, el difícil acceso a los predios y la falta de normalización de estos; los otros, están en el proceso administrativo de la restitución de tierras como: falta de claridad en los tiempos de cada una de las etapas de la restitución, la URT está supeditada a la autorización de otras instancias estatales de seguridad para materializar sus actividades en las etapas de la restitución a cargo y finalmente la ausencia de auditorías internas, lo que no permite a la URT identificar sus cuellos de botella y así implementar acciones correctivas y planes de mejoramiento.

Es importante, hacer hincapié en que la causa del problema administrativo que más ha desenfocado la microfocalización ha consistido en que la composición del organigrama de la URT no está enfocada en un área responsable de tomar la decisión y materializar la microfocalización y sus diferentes direcciones: jurídica, social, de asuntos étnicos, catastral y territoriales, se encargan de recolectar información y transmitirla a las demás direcciones. Por lo tanto la recomendación consiste en la creación de una dirección denominada Dirección de

Análisis y Ejecución de Restitución, en la cual se concentren toda la información recolectada, luego sea analizada por las demás direcciones y se establezcan planes de acción con cronogramas para que se materialice la microfocalización en la Dirección catastral y análisis territorial

## **Recomendaciones**

Con miras de garantizar el retorno digno y efectivo de las personas que han sido restituidas se debe tener en cuenta que:

- Se requiere de un esfuerzo gubernamental donde se involucren varias entidades del Estado como el Ejército Nacional de Colombia, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Agricultura, Policía Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación, entre otros, para lograr el retorno de la población a los predios; es decir, entidades estatales que provean los servicios de salud, educación, justicia, seguridad, entre otros; que no siempre están dados en las poblaciones retiradas del casco urbano.
- Realizar un control más efectivo a las decisiones proferidas por jueces y magistrados en torno a los procesos de restitución de tierras, para que la población tenga plena seguridad del compromiso del Estado con la reparación de las víctimas.
- Generar programas de retorno que permitan a las familias acceder a oportunidades económicas y de desarrollo social, para mantener unos mínimos de calidad de vida ya vividos en la ciudad.
- Mantener un control constante durante todo el proceso, realizando seguimientos con alguna periodicidad, garantizando que se cumpla con todo el proceso; de igual manera haciendo un acompañamiento durante todas las etapas.

- Citando a la Universidad de Antioquia y Forjando Futuro, se debe hacer uso de acciones como la compensación para que el proceso de restitución sea más acorde con el desplazamiento masivo que ha sufrido la población.
- Una de las recomendaciones que puede hacerse, es que la restitución al ser progresiva, puede la URT establecer una microfocalización por regiones de acuerdo a la información previa con que cuenta del Ministerio de Defensa Nacional, para que las personas tengan en cuenta que se ha ido priorizando algunas zonas y que otras serán microfocalizadas después.

Después de las anteriores recomendaciones la propuesta que se establece en la presente tesis frente al problema en el proceso administrativo de la Unidad de Restitución de Tierras está en que las direcciones Jurídica, Social y asuntos Étnicos, suministran información a la Dirección Catastral y entre sí, así mismos las direcciones territoriales apoyan con la recolección de información comunitaria sobre el contexto para permitir la micro focalización, más sin embargo es inexistente una dirección encargada de analizar este insumo y tomar la decisión de microfocalización, lo que ocasiona hay insumos sin ejecución:

**Figura 7. Problema administrativo de la URT**

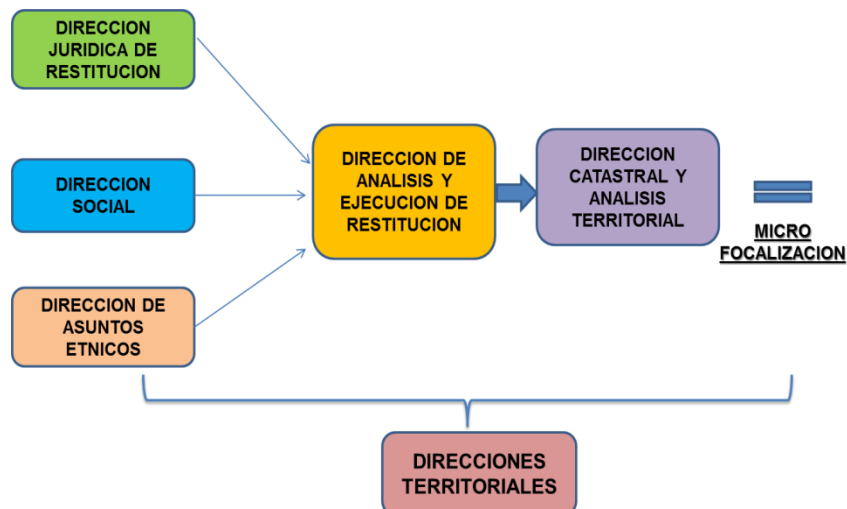


Fuente. Construcción propia

Entonces, frente a la problemática en recolección de información sin ejecución se recomienda la creación de una Dirección de análisis y ejecución de restitución, cuyo objetivo principal está encaminado en analizar toda la información suministrada por las otras direcciones y con cuyos resultados tomará la decisión de microfocalizar y la ejecuta en su última etapa la materializará la Dirección catastral y análisis territorial.

Esto haría reestructurar las funciones que actualmente están asignadas a las diferentes direcciones, con el fin de que una de ellas se encargue y sea la responsable del tema de la microfocalización. Por ejemplo, puede existir de una Dirección de Análisis y Ejecución de restitución que recogería todo la información de las Direcciones: jurídica, social y de asuntos étnicos para hacer efectiva la microfocalización como se muestra en la figura 8.

**Figura 8. Recomendación estructural URT**



Fuente. Construcción propia

Todo esto se podría comprobar y soportar mediante una auditoría interna que realice la URT, en la cual resalte que redistribuyendo las funciones y/o los grupos de trabajo con las



que cuenta cada Dirección, se podría otorgar la responsabilidad de la microfocalización a una de estas, generando así mejoras dentro del proceso.

## Bibliografía

- CICR. (2008). *Comité Internacional de la Cruz Roja*. Obtenido de ¿Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2013). *Informe desplazamiento 2013. El desplazamiento Forzado y la Imperiosa Necesidad de la Paz*. Bogotá: CODHES.
- Contraloría General de la Nación. (s.f.). <http://www.contraloriagen.gov.co/>. Recuperado el 8 de Agosto de 2015, de <http://www.contraloriagen.gov.co/web/georreferenciacion/app-restitucion-mapa3>
- Fundación Forjando Futuro. (17 de Marzo de 2014). *Restitución de tierras gota a gota. Avances y dificultades. Análisis de 372 sentencias*. Obtenido de Pares.com.co: <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2014/03/Avances-y-dificultades-de-la-restitucion-de-tierras-Informe-Gota-a-Gota.pdf>
- Garay, L. J. (2014). Microfocalización, dignidad y condiciones para el retorno: ¿Restitución o compensación? En MAPP-OEA, *Conversatorios sobre restitución de tierras y territorios. Encuentros regionales de intercambios de experiencias, diálogos de saberes y gestión del conocimiento* (pág. 121). Bogotá : UNIÓN EUROPEA.
- Garay, L. J. (2016). *La restitución de tierra y el retorno*. Bogotá : URT.
- Gutiérrez, L. (1 de Julio de 2015). *De la microfocalización y otros demonios de la restitución*. Obtenido de Semana: <http://www.semana.com/opinion/articulo/laura-gabriela-gutierrez-baquero-de-la-microfocalizacion-otros-demonios-de-la-restitucion/433229-3>
- Ibáñez, A. M., & Querubín, P. (2004). Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. *Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico*, 1-114.
- Internal Displacement Monitoring Centre. (2015). *About IDMC*. Obtenido de Internal Displacement Monitoring Centre: <http://www.internal-displacement.org/about-us>
- Internal Displacement Monitoring Centre. (Mayo de 2015). *Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence*. Obtenido de Internal Displacement Monitoring Centre:

<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>

Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado de Restitución de tierras de Antioquia. (s.f.).

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (2013). *Ley 1448 de 2011 sobre Restitución de Tierras*. Obtenido de Observatorio de Tierras:  
<http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2013/09/CARTILLA-RESTITUCION.pdf>

Prada, N., & Poveda, N. (2012). *32 Preguntas y respuestas sobre la ley de víctimas*. Bogotá: Corporación Humanas.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4633. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas*. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4634. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano*. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4800. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4801. Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas*. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4829. Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras*. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (2012). *Decreto 0599. Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente*. Bogotá.

Procuraduría General de la Nación . (2015). *¿Cómo va la restitución de tierras?* Bogotá: Procuraduría General de la Nación .

Trust for The Americas . (2014). *Cráterios orientadores para los procesos de restitución de tierras en Colombia*. Bogotá: Trust for The Americas .

UAEGRTD. (28 de Abril de 2016). *Comunicado de Prensa*. Obtenido de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas :  
[https://www.restituciondetierras.gov.co/restitucion?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_returnToFullPageURL=%2Frestitucion&\\_101\\_assetEntryId=663759&\\_101\\_type=content&\\_101\\_u](https://www.restituciondetierras.gov.co/restitucion?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2Frestitucion&_101_assetEntryId=663759&_101_type=content&_101_u)

- Unidad de Restitución de Tierras . (Mayo de 2014). <https://www.minagricultura.gov.co>. Recuperado el 10 de Agosto de 2015, de [https://www.minagricultura.gov.co/Documents/Restitucion\\_tierras\\_Oferta\\_Institucional.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Documents/Restitucion_tierras_Oferta_Institucional.pdf)
- Unidad de Restitución de Tierras . (2015). *Boletín de Prensa*. Bogotá : Minagricultura.
- Unidad de Restitución de Tierras . (17 de Marzo de 2015). *Marco Legal Vigente*. Obtenido de Unidad de Restitución de Tierras : <https://www.restituciondetierras.gov.co/marco-legal-vigente>
- Unidad de Restitución de Tierras . (13 de Febrero de 2015). *Misión y Visión* . Obtenido de Unidad de Restitución de Tierras: <https://www.restituciondetierras.gov.co/mision-y-vision>
- Unidad de Restitución de Tierras. (2015). *Informe de Gestión - Plan de Acción a 30 de junio de 2015*. Bogotá: Minagricultura.
- Unidad de Restitución de Tierras. (2015). *Informe de Gestión 2015*. Bogotá.
- Unidad de Restitución de Tierras . (2013). Manual específico de funciones . Obtenido de Unidad de Restitución de Tierras:  
<https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/319423/MANUAL+ESPECIFICO+DE+FUNCIONES-2-09-2013.pdf>
- Uprimny, R. (2014). Dilemas de la restitución en el contexto colombiano. En MAPP-OEA, *Conversatorios sobre restitución de tierras y territorios. Encuentros regionales de intercambios de experiencias, diálogos de saberes y gestión del conocimiento* (pág. 121). Bogotá: Unión Europea.
- URT. (2014). *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. . Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras.