

INEFICACIA DE LA LEY 1448 DE 2011. UN PROBLEMA DE
COLABORACIÓN ARMÓNICA ENTRE PODERES PÚBLICOS

MIGUEL LOZANO SALAZAR

Trabajo de grado para optar por el título de Abogado

Asesor: Mario Montoya Brand

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MEDELLÍN
2019

Nota de aceptación:

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Medellín, mayo de 2019

Índice

Introducción.....	2
Capítulo I: El principio de colaboración armónica y su relevancia en la política de atención a las víctimas del conflicto armado.....	5
1.1. El principio de separación de poderes en los Estados modernos	7
1.2. El principio de separación de poderes en el ordenamiento jurídico colombiano.....	11
1.3. El principio de colaboración armónica como eje articulador de las relaciones estatales.....	13
1.4. La colaboración armónica en la atención a las víctimas del conflicto armado colombiano: una mirada a la sentencia T – 025 de 2004 como antecedente de la ley 1448 de 2011	19
1.5. La ley 1448 de 2011 como instrumento para la continuación de la política pública de atención a las víctimas de conflicto armado en Colombia: una nueva oportunidad de desarrollo del principio de colaboración armónica	24
1.6. Conclusión con relación al Capítulo Primero. El principio de colaboración armónica como eje articulador de las relaciones estatales que facilita la eficacia de la ley 1448 de 2011	28
Capítulo II: Ineficacia de la ley de víctimas – ley 1448 de 2011: un problema de coordinación interinstitucional.....	31
2.1. Micro y macrofocalización de tierras en el trámite de restitución de tierras de la ley 1448 de 2011. El primer paso hacia un proceso de coordinación institucional.....	34
2.2. Los problemas de colaboración armónica en el proceso judicial especial transicional de restitución de tierras.....	46
2.3. El cumplimiento de los fallos que ordenan la restitución de las tierras despojadas y abandonadas	51
2.3.1. El miedo al retorno	52
2.3.2. La falta de coordinación institucional en el cumplimiento de los fallos judiciales.	54
2.4. Conclusión con respecto al segundo capítulo: la falta de voluntad con relación a la implementación del proceso de restitución de tierras es un problema de colaboración armónica	57
3. Conclusión	59
4. Bibliografía.....	61

Resumen

La doctrina de separación de poderes, como construcción política y jurídica, ha sido incluida por los Estados de corte liberal en sus constituciones como mecanismo a través del cual estos pueden asegurar el control del poder político. El Estado colombiano no ha sido la excepción a esta regla general. Pero el desarrollo histórico de esta doctrina demostró su incapacidad para afrontar situaciones de tensión entre las diferentes ramas del poder público u otros órganos que estructuran a los Estados modernos. Por tal razón, en la presente monografía de grado se quiere mostrar la importancia del principio de colaboración armónica para el Estado colombiano en circunstancias de justicia transicional como la que se desarrolla a través de la ley 1448 de 2011.

Sin embargo, el proceso de justicia transicional prescrito en la ley 1448 de 2011 es ineficaz como consecuencia de la falta de coordinación institucional entre las entidades encargadas de implementarlo. Por tal razón, se mostrarán las falencias en la implementación del proceso de restitución de tierras que impiden la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas de despojo y abandono forzado a la restitución de tierras y a la no repetición de los hechos generadores de su desplazamiento de sus territorios.

Palabras clave: doctrina de separación de poderes, colaboración armónica, ley de víctimas, restitución de tierras, derechos fundamentales, Acuerdo de Paz.

Abstract

The doctrine of separation of powers, as a political and legal construction, has been included by liberal states in their constitutions as a mechanism through which they can ensure the control of political power. Colombia has not been the exception to this rule. But the historical development of this doctrine showed its inability to address situations of tension between the different branches of public power or other organs that structure modern states. For this reason, the content of this article is to show the importance of the principle of the harmonic collaboration for the Colombian State around transitional justice circumstances such as the one developed through law 1448 of 2011, known as the Victims Law.

However, the transitional justice process prescribed in Law 1448 of 2011 is ineffective as a consequence of the lack of institutional coordination between the entities in charge of

implementing it. For this reason, the flaws in the implementation of the land restitution process will be shown, which impede the guarantee of the fundamental rights of the victims of dispossession and forced abandonment to the restitution of lands and the non-repetition of the events that led to their displacement from their territories.

Key words: doctrine of separation of powers, harmonic collaboration, victims law, land restitution, fundamental rights, Peace Agreement.

Introducción

La doctrina de separación de poderes es tanto una fórmula jurídica como política de la que se valen los Estados modernos de corte liberal para evitar el ejercicio arbitrario del poder político. Esta doctrina, a su vez, permite a los Estados liberales cumplir con los fines constitucionales trazados en sus Cartas Políticas. En el desarrollo temprano de esta doctrina, se estructuraron los tres principios básicos sobre los cuales esta descansa. Estos principios son: i) el principio de separación de poderes, ii) el principio de división de poderes y iii) el principio de igualdad de los poderes públicos o de pesos y contrapesos.

Colombia, como Estado contemporáneo, no es la excepción a la implementación e incorporación de la doctrina de separación de poderes en su estructura constitucional. Por medio del artículo 113 de la Constitución Política de 1991 el constituyente primario incluyó esta fórmula jurídico-política, al indicar que el poder público en Colombia se divide en las tradicionales ramas ejecutiva, judicial y legislativa, sin dejar de lado los órganos autónomos e independientes que no hacen parte de ninguna de las ramas del poder público. Esta prescripción constitucional añadió un cuarto principio a saber: el principio de colaboración armónica. Este principio surgió como respuesta a los bloqueos funcionales que se generaban como consecuencia del desarrollo de los demás principios que conforman la doctrina de separación de poderes. A través del principio de colaboración armónica el Estado colombiano busca, como se indicará más adelante en esta monografía de grado, la funcionalidad articulada de las relaciones entre los diferentes órganos del Estado colombiano para cumplir con los fines constitucionales descritos en nuestra Carta Política.

Durante más de medio siglo, la sociedad colombiana afrontó un conflicto armado entre dos grandes actores: de un lado, el Estado colombiano y del otro las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC¹. En el término de duración de este conflicto, fueron varios los intentos del Estado colombiano por satisfacer los mínimos derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado². Para lograr este propósito, el Estado colombiano debió valerse, tanto de la doctrina de separación de poderes como del principio de colaboración armónica. Por tal razón, este último principio [colaboración armónica], adquiere mayor importancia en procesos de justicia transicional³ al igual que en situaciones que permitan afrontar y superar estados de cosas inconstitucionales⁴, como aquella que afrontaban las víctimas de desplazamiento forzado.

La implementación de la ley 1448 de 2011 - ley de víctimas - es un ejemplo concreto de la relevancia que adquiere este principio, en especial en el proceso de restitución de tierras como mecanismo judicial de reparación integral de las víctimas y la consolidación de la paz en los territorios, pues se trata de un proceso de justicia transicional con importantes implicaciones para la realización del Acuerdo de Paz⁵. Pero ¿existen problemas de desarticulación institucional en la implementación de la ley 1448 de 2011, en especial en el proceso de restitución de tierras que sean causantes de la ineficacia de esta ley para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas de despojo y abandono forzado? Para resolver esta pregunta se acudió inicialmente a la doctrina tanto nacional como extranjera para entender qué es la doctrina de separación de poderes y cómo esta ha sido insuficiente para atender los problemas actuales de los Estados modernos de corte liberal. A su vez, se hizo un análisis de qué ha comprendido la jurisprudencia de la Corte Constitucional por el principio de

¹ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. Alto Comisionado para la Paz. Pgs. 310

² Uno de los más notorios y a los que se hará referencia, es la promulgación de la ley 387 de 1997.

³ Corte Constitucional. Sentencia C – 332 del 17 de mayo de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T – 025 del 22 de enero de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

⁵ Como se verá más adelante en esta monografía de grado, el Acuerdo de Paz incluye todo un acápite destinado al desarrollo del campo colombiano. Este desarrollo depende en buena medida de la restitución de las tierras a los campesinos despojados.

colaboración armónica y qué relevancia tiene este en el funcionamiento del Estado colombiano.

Una vez esclarecido el principio de colaboración armónica, se hizo un análisis de múltiples informes elaborados por entidades gubernamentales y no gubernamentales que efectúan un seguimiento constante a la implementación de la ley 1448 de 2011. Asimismo, se hizo una recopilación documental de las noticias relevantes que dan cuenta de los obstáculos que afronta la implementación de la ley de víctimas, especialmente en torno al proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Esta información es esencial para identificar los problemas de colaboración armónica.

Esta monografía de grado se encuentra dividido en dos partes. En el primer capítulo se conceptualiza la doctrina de la separación de poderes, así como el principio de colaboración armónica. De igual forma, en este primer capítulo se establece una relación esencial entre el principio de colaboración armónica y la implementación de la ley 1448 de 2011, para lo cual trata previamente los antecedentes legislativos de esta importante ley para las víctimas del conflicto armado colombiano. La segunda parte de esta monografía de grado identifica los principales problemas que afronta la implementación de la Ley de Víctimas, específicamente el proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

Por último, la monografía de grado concluye con la afirmación de que la Ley 1448 de 2011 no ha sido eficaz en la implementación del proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente como consecuencia de un problema generalizado de falta de colaboración armónica. La falta de coordinación interinstitucional se manifiesta en la ausencia de decisiones de los funcionarios a cargo de los órganos que intervienen en este proceso dirigidas a facilitar los resultados esperados en él, al igual que en asegurar a las víctimas el retorno pacífico a los predios que les fueron despojados o que debieron abandonar debido al conflicto armado.

Capítulo I: El principio de colaboración armónica y su relevancia en la política de atención a las víctimas del conflicto armado

Los principios de separación, división y equilibrio de los poderes públicos fueron acuñados tanto por la teoría política como jurídica como mecanismo de contención del poder político. De esta forma, esta fórmula jurídica facilita el cumplimiento de los fines constitucionales previstos en las Cartas Políticas de los Estados modernos de corte liberal. Sin embargo, en la actualidad estos principios no parecieran ser suficientes para entender las interrelaciones entre los diferentes poderes públicos y las funciones que cada uno ejerce en el andamiaje constitucional de los Estados modernos. Por tal razón, el principio de colaboración armónica se desarrolló como una respuesta a los retos que afrontan los Estados de origen liberal en tiempos actuales para satisfacer de una mejor manera los fines constitucionales prescritos en sus constituciones, tal como sucede en el Estado colombiano⁶.

A pesar de la distinción existente entre los principios de separación, división e igualdad entre los poderes públicos, la práctica jurídica no ha sido precisa en la diferenciación entre cada uno de estos principios. En el presente capítulo se diferencia el principio de colaboración armónica de los demás principios que suelen agruparse bajo la denominación de “separación de poderes”. A su vez, se indica la importancia del principio de colaboración de poderes en la eficacia del proceso de restitución de tierras prescrito en la ley 1448 de 2011 como forma de cumplir con uno de los fines del Estado: consolidar la paz en los territorios por medio de la reparación integral a las víctimas de despojo y abandono forzado como consecuencia del conflicto armado colombiano⁷.

⁶ Gómez Velásquez, Alejandro y Montoya Brand, Mario. *Una revisión contemporánea a la doctrina de separación de poderes*. En: Revista Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 17, núm. 32, enero – junio 2017. Pgs. 49 – 65. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia.

⁷ Si bien el Estado colombiano, a través del proceso de restitución de tierras previsto en la ley 1448 de 2011, pretende consolidar la paz en las regiones, luego de su promulgación, se evidenció un auge en los episodios de violencia hacia los reclamantes de tierra. Esta situación será puesta en evidencia en el capítulo dos de esta monografía de grado.

A su vez, después de la suscripción del “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” – Acuerdo de Paz -, entre el Gobierno Nacional y las FARC, los hechos de violencia

Para lograr este fin, en el presente capítulo se hace referencia a la doctrina de la separación de los poderes públicos y su aparición en los Estados modernos de corte liberal. De igual forma, se distingue entre los principios de separación, división y equilibrio entre los poderes públicos. A su vez, se indica brevemente el desarrollo que ha tenido la doctrina de separación de poderes en el ordenamiento jurídico colombiano. A continuación, se precisa por qué el principio de colaboración armónica, como desarrollo moderno de la doctrina de separación

no solo se concentraron en los reclamantes de tierras despojadas o abandonadas. Esta situación generalizada se extendió a otros ámbitos sociales, entre los que se destacan: (i) sistematicidad en el homicidio de líderes sociales; (ii) aumento de la inseguridad en las grandes ciudades; (iii) aumento en la deforestación de las selvas colombianas por parte de grupos ilegales que ocuparon los espacios de los grupos guerrilleros como las FARC [el Parque Nacional Natural Chiribiquete es un ejemplo concreto de ello. Al respecto, véase LÓPEZ CASTAÑO, María. *El fracaso del ambientalismo colombiano*. En: Portal web Revista Semana. Publicado el 18 de marzo de 2019. Consultado de la página web de la Revista Semana el 03 de mayo de 2019 <https://www.semana.com/nacion/articulo/chiribiquete-es-uno-de-los-parques-naturales-mas-atacados-por-la-deforestacion-en-colombia/605873>]; y (iv) el auge de la explotación minera ilegal

Desde la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC el 24 de noviembre de 2016, han sido asesinados un total de 257 líderes sociales hasta el 31 de julio de 2018 [*¿Cómo explicar la sistematicidad en los asesinatos de líderes sociales?* En: Portal web Revista Semana. Informe del 02 de mayo de 2019. Consultado de la página web de Revista Semana el 04 de mayo de 2019 <https://www.semana.com/nacion/articulo/como-explicar-la-sistematicidad-en-los-asesinatos-de-lideres-sociales/600165>].

Como si fuera poco, la percepción ciudadana con relación a la inseguridad en las grandes urbes, ha aumentado luego de la firma del Acuerdo de Paz. [*¡Miedo!* En: Portal web Revista Semana. Informe del 02 de marzo de 2018. Consultado de la página web de la Revista Semana el 03 de mayo de 2019 <https://www.semana.com/nacion/articulo/miedo-inseguridad-en-colombia-delinuencia/555836>].

Además, los grupos ilegales son los responsables de cerca del setenta por ciento [70%] de la deforestación en Colombia [AGUIRRE FERNÁNDEZ, Richard. *Grupos ilegales, responsables del 70% de la deforestación en Colombia*. En: Portal web del diario El Colombiano. Publicado el 10 de abril de 2019. Consultado de la página web de El Colombiano el 03 de mayo de 2019 <https://www.elcolombiano.com/colombia/grupos-al-margen-de-la-ley-son-los-responsables-del-70-de-la-deforestacion-gobierno-FG10524441>]. Como ya se reseñó, la situación del Parque Nacional Natural Chiribiquete es estremecedora.

Por último, la minería ilegal también tuvo su auge luego de la firma del Acuerdo de Paz. En la actualidad, los negocios de la minería ilegal generan iguales o mayores ganancias que aquellas del narcotráfico. [SÁENZ V., Jorge. *Minería ilegal del oro le compite al narcotráfico*. En: Portal web de la Revista Semana. Publicado el 04 de mayo de 2018. Consultado de la página web de la Revista Semana el 03 de mayo de 2019 <https://www.elespectador.com/economia/mineria-ilegal-del-oro-le-compite-al-narcotrafico-articulo-753924>].

de poderes, es el eje articulador de las relaciones interinstitucionales de los diferentes órganos de los Estados de corte liberal como el colombiano.

Luego de esta explicación teórica en torno a la doctrina de separación de los poderes públicos, en especial con relación al principio de colaboración armónica, se explicará por qué este último principio es importante para la eficacia en la implementación de la política pública de atención a las víctimas del conflicto armado, entre ellas las víctimas de despojo y abandono forzado. Con tal fin, se hará una referencia a los antecedentes de la ley 1448 de 2011 o ley de víctimas, para a continuación poner de presente la importancia de esta ley para lograr la reparación integral de las víctimas de despojo y abandono forzado a través de mecanismos como el proceso de restitución de tierras.

1.1. El principio de separación de poderes en los Estados modernos

El principio de separación de poderes ha sido la fórmula jurídica y política por excelencia para prescribir la asignación de competencias a diferentes órganos del Estado con la finalidad de controlar el poder político en las formas de organización liberal del Estado. Con la inclusión de este principio en las constituciones modernas, el constituyente primario pretende evitar que el poder político se desborde en el ejercicio de sus competencias y vulnere las garantías de libertad y seguridad de los asociados. Esta fórmula no fue el resultado de un ejercicio intelectual autónomo y descontextualizado; por el contrario, se trató del producto de todo un pensamiento liberal que germinó entre los siglos XVII y XVIII, movido por los grandes cambios sociales de la época, particularmente en el político.

La confluencia de diversos movimientos sociales e intelectuales de la época facilitó el surgimiento de pensadores políticos como John Locke y el Barón de Montesquieu. Estos dos autores sustentaron la conveniencia de dividir los poderes del Estado para evitar el ejercicio concentrado del poder político, con el que se ponía en peligro la libertad, la seguridad y la

vida de los ciudadanos⁸. Esta conceptualización teórico-política pasó de ser la descripción de la estructura política de un Estado particular a un principio no solo político sino además jurídico. Por ello, su inclusión en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 es la manifestación de una nueva concepción liberal del Estado por medio de la cual se pretende ejercer control sobre el poder político con la finalidad de garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos para evitar el retorno a los regímenes autoritarios y monárquicos⁹.

⁸ Locke distinguió la existencia de tres poderes [naturales] presentes en todo Estado: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder federativo. El poder federativo y el poder ejecutivo guardaban, para Locke, una unidad que hacía difícil distinguir a uno del otro más allá de la función del poder federativo de guardar las relaciones con los demás Estados. Sin embargo, con la falta de una distinción clara entre uno y otro poder, Locke pareciera asignarle al poder ejecutivo no solo la aplicación de las leyes, sino además la sanción de los delitos y la resolución de los conflictos como una forma de ejecución de aquellas. [LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Editorial Skla, Bogotá, Colombia. Edición marzo de 2012. Pg. 101].

Montesquieu, por su parte, defiende en *El Espíritu de las Leyes* que la mejor forma de gobierno o Estado es aquella en donde los tres poderes se encuentran separados el uno del otro, pues “...la libertad política en lo que respecta a la Constitución [...] la determina **cierta distribución armónica de los tres poderes**”. Por ello, explica en su *Libro Undécimo*, las consecuencias que se derivan de que un solo hombre o corporación ostenten de manera simultánea más de uno solo de los poderes públicos. Al respecto afirma:

“En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

(...)

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.”

MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. Editorial Porrúa, decimoséptima edición, México, 2007. Pg. 145.

⁹“Artículo 16 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.”

Con el desarrollo conceptual formulado por los autores clásicos del principio de separación de poderes, y su introducción en las diferentes legislaciones de los Estados Europeos – especialmente en Francia–, se estructuró una primera confección política y jurídica de este principio. En esta primera elaboración los autores clásicos de este principio argumentaron que la libertad, los derechos, las garantías y la vida de las personas solo podrían ser protegidos mediante una división estricta y rígida de los poderes públicos al asignarles a cada uno de ellos un conjunto de competencias que fueran exclusivas y excluyentes, de tal manera que los demás poderes no pudieran interferir en las competencias asignadas a otro poder.

En medio del proceso de independencia de los Estados Unidos de América, algunos de sus líderes, entre los que se destaca a Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, pusieron en evidencia la fragilidad de aquella concepción inicial de la tesis del principio de separación de poderes para lograr la contención y limitación del poder político al valerse únicamente de la separación y división de las funciones entre las diferentes ramas del poder público¹⁰. De ahí que el constitucionalismo estadounidense, en un desarrollo paralelo a la concepción francesa de este principio, garantizó, no solo la división funcional de ellos, sino además su control recíproco – *checks and balances* – para evitar el ejercicio arbitrario por cualquiera de los poderes políticos.

La doctrina del principio de separación de poderes tuvo amplia acogida entre los Estados de corte liberal como forma de control al poder político. Su desarrollo conceptual permitió la distinción de los subprincipios de esta doctrina de separación, división y equilibrio entre los poderes públicos. El Estado colombiano no fue la excepción a la gran acogida de este

¹⁰ Durante la época de consolidación de los Estados Unidos de América surgió, entre la comunidad política y académica, el interés intelectual por defender una forma particular de Estado: un estado federado. Entre sus defensores se encuentran, entre otros, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay quienes durante la década de 1790 escribieron “Los Papeles Federalistas” en donde ejercieron una defensa férrea del modelo de Estado propuesto en la Constitución de los Estados Unidos, además de la inclusión de una visión moderada de una división tajante entre los poderes públicos. Entre sus escritos, defendieron la concepción de pesos y contrapesos – *checks and balances* – con la cual se pretende un control recíproco entre los poderes públicos para evitar el ejercicio arbitrario de ellos. HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John. *The Federalist: a collection of essays, written in favor of the new constitution, as agreed upon by the Federal Convention*. New York, Hanover Squar, 1787. Vol 1. Pgs. 227.

principio en su estructura constitucional. Sin embargo, el uso de la terminología del principio de separación de poderes ha sido usado de manera ambigua y poco rigurosa, tanto en la academia jurídica como en la práctica de la aplicación del derecho. Con el uso del término “separación de poderes” se ha aglomerado de manera indistinta lo que son los principios de división, separación y equilibrio entre los poderes públicos, a pesar de que cada uno de ellos hace referencia a un concepto diferente.

Por lo anterior, en la presente monografía de grado se distingue a cada uno de estos principios a partir de la estructuración conceptual que de ellos hicieron los profesores Alejandro Gómez Velásquez y Mario Montoya Brand en su artículo “*Una revisión contemporánea a la doctrina de la distinción de poderes*”, el cual fue elaborado dentro de la línea de investigación en orgánica del Estado de la Universidad EAFIT. Al respecto, los profesores proponen la siguiente distinción respecto de cada uno de estos principios, así¹¹:

<i>Principio de división del poder</i>	<i>Principio de separación entre poderes</i>	<i>Principio de equilibrio entre poderes</i>
<i>Sostiene la conveniencia de un ejercicio dividido del poder político atendiendo a criterios funcionales, siendo los más aceptados los que distinguen entre las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.</i>	<i>Parte de la conveniencia no solo de dividir funcionalmente el ejercicio del poder sino también el de separarlo física y espacialmente como estrategia para evitar su concentración y abuso.</i>	<i>Acepta la conveniencia de los principios anteriores, pero agrega que deben establecerse controles inter-orgánicos que permitan la concurrencia de ciertos poderes en funciones que son propias de otros para garantizar su control efectivo y equilibrio recíproco.</i>

¹¹ Gómez Velásquez, Alejandro y Montoya Brand, Mario. *Una revisión contemporánea a la doctrina de separación de poderes*. En: Revista Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 17, núm. 32, enero – junio 2017. Pgs. 49 – 65. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia.

La distinción conceptual elaborada por los profesores Gómez Velásquez y Montoya Brand no solo permite diferenciar el desarrollo de cada uno de estos principios en ordenamientos jurídicos como el colombiano, sino que además permite identificar sus límites frente a problemas sociales contemporáneos. A continuación, se hará una breve referencia al desarrollo de la doctrina del principio de separación de poderes en el ordenamiento jurídico colombiano con el propósito de hacer visible su importancia en el funcionamiento del Estado, especialmente en el cumplimiento de los fines constitucionales.

1.2. El principio de separación de poderes en el ordenamiento jurídico colombiano

Las constituciones colombianas no fueron la excepción a la inclusión de la doctrina del principio de separación de poderes entre su articulado. Las tres últimas constituciones que han gobernado el curso del ordenamiento jurídico colombiano han incluido la fórmula jurídica según la cual el poder público se divide en tres ramas -poder legislativo, poder judicial y poder ejecutivo – de tal manera que a cada una de ellas le es asignado un conjunto de competencias que permiten distinguir una de otras y así fungir esa división como una forma de control entre ellas¹². La Constitución de 1991, a diferencia de sus predecesoras, prescribió en su artículo 113, no solo la misma distribución tripartita del poder público, sino que además reconoció la existencia de otros órganos, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, y añadió que “[l]os diferentes órganos del

¹² La Constitución de 1863 prescribió en su artículo 36 lo siguiente: “*El Gobierno general de los Estados Unidos de Colombia será, por la naturaleza de sus principios constitutivos, republicano, federal, electivo, alternativo y responsable; dividiéndose para su ejercicio en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.*”

A su vez, la Constitución de 1886, proclamó: “*Artículo 57: Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones.*”

Finalmente, la Constitución de 1991, señaló en su artículo 113, lo siguiente: “*Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.*

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”¹³.

Nuestro Tribunal Constitucional ha dicho que esta forma de asunción del poder público corresponde a un *“sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes”¹⁴*, en oposición a un sistema rígido de separación de los poderes que propugna por una delimitación rigurosa de las atribuciones de cada rama *“como medio para acotar el poder, a partir del entendimiento de que una distribución precisa y equilibrada de las labores estatales, en la cual cada órgano cumple una tarea preestablecida, es una condición suficiente para mantener a dichos órganos del poder dentro de sus límites constitucionales”¹⁵.*

Pero el diseño constitucional mencionado no estuvo pensado única y exclusivamente para el control del poder público entre las ramas ejecutiva, judicial y legislativa. Por el contrario, esta división funcional que opera como una forma de control al poder, también se aplica en los diferentes niveles de la organización estatal¹⁶. A partir de lo anterior, la doctrina del principio de separación de poderes permite cumplir con los fines constitucionales prescritos en la Constitución colombiana de 1991, al establecer límites al ejercicio desbordado del poder por cualquiera de las diferentes ramas u órganos que las componen. Sin embargo, la doctrina

¹³ No fue sino hasta la reforma constitucional del Acto Legislativo 1 de 1936 que se introdujo en la Constitución de 1886 la exigencia de colaboración armónica entre los órganos del Estado. Sin embargo, el artículo 57 que contenía la división tripartita del poder público, fue reformado en el año 1945 por medio del Acto Legislativo 1 de aquel año, al reemplazar nuevamente el término “órganos” por “ramas”, y haciendo alusión al principio de colaboración armónica únicamente entre aquellas ramas que conforman el poder público. El artículo constitucional quedó redactado de la siguiente forma: *“Son ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional. El Congreso, el Gobierno y los jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado”*. La modificación introducida por la reforma constitucional de aquel año condujo a que solo se hablara de colaboración armónica entre las tres ramas del poder, sin que el mismo se extendiera a los demás órganos que componían para entonces la estructura del Estado colombiano. De ahí que el texto constitucional de la Carta de 1991 no solo resultara relevante, sino trascendental para el entendimiento de las relaciones que deben mediar entre los órganos del Estado para el cumplimiento de sus fines. Al respecto, véase la sentencia C-1493 del 02 de noviembre de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁴ Corte Constitucional. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia C – 141 del 26 de febrero de 2010.

¹⁵ *Ibíd.*, Sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010.

¹⁶ Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia C-977 del 13 de noviembre de 2002.

del principio de separación de poderes ha sido fuertemente criticada debido a que autores, como Martin Loughlin¹⁷, consideran que, en lugar de representar un medio a través del cual se realizan los fines constitucionales, esta doctrina suele crear tensiones entre las diferentes ramas del poder público que hacen ineficaz el ejercicio de las competencias propias de cada una de ellas y el cumplimiento de los fines estatales¹⁸.

El principio de colaboración armónica surge como una solución a los problemas de tensión que se originan entre las ramas del poder público como consecuencia del desarrollo de la doctrina del principio de separación de poderes. Este principio surgió por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano a través del Acto Legislativo 1 de 1936, el cual fue reafirmado a través de la Constitución de 1991. Su propósito es facilitar la interacción entre las diferentes ramas del poder público y los diferentes órganos del Estado, pues en desarrollo de él, tanto las diferentes ramas como los órganos que las estructuran deberán adecuar el ejercicio de sus competencias para el cumplimiento eficaz de los fines constitucionales. En el siguiente apartado se pretenderá argumentar por qué este principio es el eje articulador de las relaciones estatales con miras a garantizar el cumplimiento de los fines estatales.

1.3. El principio de colaboración armónica como eje articulador de las relaciones estatales

El principio de colaboración armónica es el resultado de un replanteamiento de la doctrina de separación de los poderes públicos. El objetivo de este principio es evitar las tensiones entre las diferentes ramas del poder público al igual que entre los demás órganos que estructuran el Estado colombiano. Empero, de la misma forma que sucede con los principios de separación, división y equilibrio entre los poderes públicos, el principio de colaboración armónica no ha escapado a los problemas de ambigüedad en su uso. Por tal razón, en esta monografía de grado se entenderá que este principio busca que las relaciones entre las

¹⁷ LOUGHLIN, Martin. *Foundation of public law*. Universidad de Oxford, Nueva York, 2007.

¹⁸ Gómez Velásquez, Alejandro y Montoya Brand, Mario. *Una revisión contemporánea a la doctrina de separación de poderes*. En: Revista Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 17, núm. 32, enero – junio 2017. Pgs. 49 – 65. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia.

diferentes ramas del poder público, al igual que entre los órganos que las componen, estén mediadas por propósitos y esfuerzos comunes encaminados al cumplimiento de los fines constitucionales. Para ello, estas ramas y órganos deberán hacer uso de los diferentes mecanismos que ofrece el ordenamiento jurídico, de tal forma que las actuaciones de unos y otros se tornen indispensables para la realización de tales fines. Como resulta apenas evidente, este principio requiere de decisiones de los funcionarios titulares de estas ramas y sus órganos, encaminadas a esfuerzos y propósitos comunes más que del cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de las diferentes ramas del poder público y sus órganos.

Según se anticipó en el apartado anterior [*Cf. 1.2*], la modificación introducida por el Acto Legislativo 1 de 1936 a través del cual se incluyó la fórmula de “colaboración armónica” en el ordenamiento jurídico colombiano, fue el reflejo del interés del constituyente derivado de evitar que las tensiones que surgen entre los diferentes poderes públicos como consecuencia del desarrollo de la doctrina del principio de separación de poderes, entorpecieran la realización de los fines del Estado. La Constitución de 1991 reafirmó este interés al prescribir en el artículo 113 la exigencia de colaboración armónica, no solo entre las tres ramas del poder público, sino además entre los demás órganos de los diferentes niveles de la organización estatal. De esta forma, el desarrollo del principio de colaboración armónica en el ordenamiento jurídico colombiano facilita la realización de los fines constitucionales prescritos en la Carta Política.

Con el desarrollo del principio de colaboración armónica se pretende la efectividad de los fines constitucionales previstos en el ordenamiento jurídico colombiano. Asimismo, la realización de esfuerzos conjuntos para la materialización de los fines constitucionales por parte de las diferentes ramas del poder público y los órganos que las componen, es especialmente importante en sociedades cuyas brechas sociales no solo perduran en el tiempo, sino que además resultan difíciles de superar¹⁹. Un ejemplo concreto de ello es la

¹⁹ Colombia es el segundo país más desigual en América Latina, detrás de Haití. En Colombia 17 de cada 100 personas se encuentran en situación de pobreza, según el índice de pobreza multidimensional del Dane [MONTERROSA, Heidy. *Según el Banco Mundial, Colombia es el segundo país más desigual de América Latina*. En: Portal virtual del Diario La República. 16 de noviembre de 2017. Consultado de la página web del portal

función ejercida por la Corte Constitucional al evidenciar situaciones de vulneración sistemática de derechos fundamentales, como en el caso de la violación sistemática de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento en Colombia. Por medio de la sentencia T – 025 de 2004, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucionales respecto de la situación que afronta esta población vulnerable, con la cual profirió una serie de órdenes de carácter asistencial dirigidas al Gobierno Nacional para afrontar y superar este estado de cosas inconstitucionales. Entre algunas de estas órdenes, se destacan las siguientes:

1. Ordenó al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, adoptar un programa de acción con un cronograma preciso encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional en la atención a las víctimas de desplazamiento. El cumplimiento de esta orden implica la decisión del director del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada de adoptar, no cualquier programa de acción, sino uno que asegure o busque la superación del estado de cosas inconstitucional de esta población.

virtual del Diario La República el 23 de enero de 2019. <https://www.larepublica.co/economia/segun-el-banco-mundial-colombia-es-el-segundo-pais-mas-desigual-de-america-latina-2570469>].

Colombia ha sido uno de los países que más se ha visto afectado por el desplazamiento interno como consecuencia del conflicto armado. En la actualidad, se han registrado 7.476.056 víctimas de desplazamiento [Unidad para las Víctimas. Red Nacional de Información: Reporte General al 01 de enero de 2019. Consultado de la página web de la Unidad para las Víctimas el 18 de enero de 2019. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General>].

Como si fuera poco, los graves problemas de corrupción empresarial y política que han aquejado al país, parecieran no tener solución a un corto plazo. Transparencia Internacional ubica a Colombia en la posición 99 entre los 180 países a los cuales se les hace seguimiento a la percepción de corrupción en el sector oficial. Esta cifra indica que Colombia se encuentra entre algunos de los países con índices de corrupción más altos del mundo. Transparencia Internacional. Índices de percepción de corrupción del año 2018. Consultado de la página web de Transparencia Internacional del 02 de febrero de 2019. <https://www.transparency.org/country/COL>].

Entre otras cosas, y siguiendo la tendencia mundial, en Colombia durante el año 2017 se aumentó la brecha social entre ricos y pobres. En la región, Colombia ocupa el segundo lugar entre los países más desiguales en la distribución de sus ingresos [NEIRA, Armando. *En 2017 aumentó el abismo entre millonarios y pobres*. En: Diario Electrónico “El Tiempo”. Consultado el 23 de septiembre de 2018 en la página web <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-aumento-en-el-2017-y-la-brecha-entre-ricos-y-pobres-175900>].

2. Ordenó al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que en un término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la sentencia T – 025 de 2004, concluya todas las acciones que permitan garantizar que todos los desplazados gocen del mínimo de protección de sus derechos. Para ejecutar esta orden, el Consejo Nacional requeriría, no solo del uso de su propio personal, sino además del de otras entidades que deberían de coordinar su actuar con aquel del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, en busca de satisfacer los mínimos derechos constitucionales de los desplazados.

3. Ordenó a las entidades encargadas de otorgar las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socioeconómico a las víctimas de desplazamiento, a que contesten de fondo, de manera clara y precisa a las peticiones de las personas solicitantes, atendiendo a los criterios definidos por la Corte Constitucional. En ocasiones, el cumplimiento de esta orden dependería de la disponibilidad de suficiente personal dentro de las entidades encargadas que resolvieran las peticiones en los términos constitucionales.

4. Ordenó a la Red de Solidaridad Social para que en un término no mayor a ocho (8) días contados a partir de la notificación de la sentencia T – 025 de 2004 se hiciera entrega efectiva de la ayuda humanitaria a las personas que se encontraran inscritas en el Sistema Único de Registro de Desplazados. La entrega de la ayuda dependería no solamente de la Red de Solidaridad Social, sino además de otras entidades que facilitarían el cumplimiento de la orden dentro de un término tan corto.

El cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la sentencia T – 025 de 2004, depende de las decisiones de los funcionarios competentes para cumplir las mismas. En este caso, el fin constitucional que se buscaba garantizar era la superación del estado de cosas inconstitucionales respecto de la población desplazada por el conflicto armado colombiano. Sin la ejecución de estas órdenes ni la toma de las decisiones necesarias

por parte de los funcionarios encargados de estos órganos, la superación del estado de cosas inconstitucionales respecto de esta población vulnerable no sería posible²⁰.

En este orden de ideas, la introducción en el andamiaje constitucional de fórmulas jurídico-políticas como la colaboración armónica es conveniente para el cumplimiento de los fines del Estado, no solo como un modo de contención del poder, sino principalmente al ser un medio a través del cual se logre la articulación interinstitucional para el cumplimiento de dichos propósitos o fines. De esta forma, el principio de colaboración armónica se estructura como el eje articulador de las relaciones estatales, pues a partir de él los diferentes órganos del Estado deben ajustar el cumplimiento de sus funciones con miras a cumplir con los fines constitucionales. Para realizar lo anterior, se requiere de las decisiones de sus funcionarios dirigidas al cumplimiento de tales fines, pues sin estas decisiones el principio de colaboración armónica no podría ser desarrollado en la ejecución de las funciones estatales.

Ahora bien, tal como se anticipó al inicio de este acápite, el principio de colaboración armónica también ha sido objeto de confusión por parte de los diferentes operadores jurídicos, especialmente por parte de la Corte Constitucional. Este Tribunal ha usado indistintamente los principios de división, separación e igualdad entre los poderes públicos valiéndose del término del “principio de colaboración de poderes” para referirse en igual forma respecto de los demás principios o a lo que estos aluden. En la sentencia C-977 de 2002, la Corte Constitucional confunde el ejercicio de las funciones propias de la

²⁰ Por medio del Auto No. 385 de 2010 de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T – 025 de 2004, la Corte Constitucional afirmó, con preocupación, que *“los problemas administrativos y operativos en la atención a la población desplazada ha llegado en algunos casos a situaciones peores que las señaladas en la sentencia T – 025 de 2004”*.

Esta situación se originó principalmente porque el Gobierno Nacional, a pesar de contar con la posibilidad de implementar medidas regresivas en relación a la atención de las víctimas de desplazamiento forzado para dirigir sus esfuerzos hacia la garantía de los derechos mínimos de las víctimas, eligió por *“apostarle a todo”*. Lo anterior, dio lugar a un incremento en el abismo entre el desarrollo legal de la atención a las víctimas de desplazamiento y la efectiva implementación de las medidas legales que afecten positivamente la situación de las víctimas de desplazamiento. El aumento en el abismo entre creación normativa y mejoramiento en las condiciones de vida de la población víctima, es un reflejo de un pobre desarrollo del principio de colaboración armónica. En el siguiente apartado, se desarrollará con mayor extensión esta problemática. Corte Constitucional. Auto No. 385 del 10 de diciembre de 2010 de seguimiento a la sentencia T – 025 de 2004. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Procuraduría General de la Nación con el desarrollo del principio de colaboración armónica.

Al respecto, esta providencia prescribió:

*En efecto, la Constitución introdujo un cambio importante en cuanto al principio de colaboración armónica adoptado en 1936. Dicho principio se aplicaba a las ramas del poder público, en su versión clásica. No obstante, habida cuenta de que en atención a las necesidades de la evolución institucional el Constituyente reconoció la existencia de órganos autónomos que no pertenecen a tales normas [sic] del poder, también extendió en el inciso segundo del artículo 113 el ámbito de este principio a la relación entre órganos que no integran las ramas del poder público. La Procuraduría General es uno de tales órganos que gozan de autonomía constitucional **y sus funciones preventivas son una materialización de este principio de colaboración armónica que busca evitar que otra rama u órgano incurra en una vulneración del ordenamiento jurídico o genere un detrimento patrimonial.**²¹*

(Destacado propio)

En esta providencia, la Corte Constitucional no hace evidente la relación de colaboración armónica; por el contrario, lo que indica es el ejercicio de las competencias propias de la Procuraduría General, a través de las cuales desarrolla otro de los principios de la doctrina de la teoría de la separación de poderes: el principio de controles recíprocos o equilibrio entre los poderes públicos que en este caso ejecuta un órgano autónomo diferente de las ramas del poder público.

El uso poco técnico del principio de colaboración armónica, al igual que de los demás principios que conforman la doctrina de separación de los poderes públicos, por parte de los diferentes operadores jurídicos – como es el caso de la Corte Constitucional – dificulta el desarrollo de este principio en la ejecución de las funciones de cada uno de los órganos que componen al Estado colombiano. Lo anterior es consecuencia de la falta de claridad respecto del principio de colaboración armónica pues no permite que los funcionarios de las diferentes entidades estatales puedan adoptar decisiones encaminadas al cumplimiento de los fines estatales, es decir, el ejercicio mancomunado de sus funciones para el logro de estos fines. Por el contrario, puede confundirse este principio con otros que conforman la doctrina de

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-977 del 13 de noviembre de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

separación de poderes con lo cual se puede llegar a entorpecer el funcionamiento estatal con fundamento en lo que pareciera ser el desarrollo del principio de colaboración armónica²².

Sin embargo, y a pesar del limitado desarrollo conceptual del principio de colaboración armónica entre los poderes públicos, éste conserva su importancia en el andamiaje constitucional, en especial en situaciones de justicia transicional. Lo anterior debido a que en el curso de los procesos de justicia transicional se crean nuevos órganos cuya finalidad es la superación de las situaciones de injusticia social, violencia, impunidad y reintegración a la vida en sociedad de quienes participaron en determinado conflicto armado, como es el caso colombiano. Por ello, el principio de colaboración armónica constituye una herramienta esencial para superar la situación que afrontan millones de víctimas del desplazamiento forzado, especialmente aquellas víctimas de despojo y abandono forzado de sus tierras. La precaria situación de estas víctimas motivó la expedición de la ley 1448 de 2011 o ley de víctimas con la que el Estado colombiano busca materializar la restitución a las víctimas de sus tierras despojadas y abandonadas como un acto de justicia transformadora. Éste será el propósito de análisis y estudio de la siguiente sección en la que se estudiará la situación que desencadenó en la participación activa de la Corte Constitucional como garante de los derechos de las víctimas.

1.4 La colaboración armónica en la atención a las víctimas del conflicto armado colombiano: una mirada a la sentencia T – 025 de 2004 como antecedente de la ley 1448 de 2011

En el año 2011, el Estado colombiano promulgó la ley 1448 de 2011. Con ella hizo un reconocimiento de la responsabilidad estatal y se comprometió a reparar e indemnizar a

²² El profesor Antonio Barreto, en el capítulo de libro denominado “El análisis de la división de los poderes públicos en Colombia: Guía de Instrucciones iniciales” describe al menos cuatro rasgos que han identificado al principio de división de poderes en nuestro país. Entre ellos resalta la “interpretación mecanicista” del principio a partir del cual se logró una “distinción tajante entre “lo político” y “lo técnico” [...] como si se tratara de esferas mutuamente excluyentes, esquizofrénicamente incompatibles, sin vaso comunicante alguno entre uno y otro extremo”. Con ello se expresa la incapacidad institucional para abordar los problemas sociales en Colombia y aportar una solución a ellos a partir del entendimiento de la relación entre política y derecho, en especial en la relación subyacente entre aquella y el principio de separación de poderes. BARRETO, Antonio. *El análisis de la división de los poderes públicos en Colombia: Guía de Instrucciones iniciales*. En: Nuevas Tendencias del Derecho Administrativo. Editorial Temis, Bogotá, Colombia. 2016. Pgs. 363-384.

millones de víctimas del conflicto armado²³. Como una de las medidas más significativas de reparación a las víctimas, el Estado propuso la restitución de las tierras a las víctimas de despojo y abandono forzoso de sus tierras luego de un complejo procedimiento tanto administrativo como judicial que finaliza con la efectividad en la entrega de los predios a las víctimas de despojo y abandono forzoso de sus tierras.

Este procedimiento requiere de la colaboración armónica entre diferentes órganos con el fin de asegurar que este se ejecute dentro de los plazos dispuestos por la ley y que las víctimas puedan gozar efectivamente de sus tierras despojadas o abandonadas, con la certeza que los hechos que originaron su desplazamiento inicial no volverán a acontecer. Por ello, el desarrollo de este principio en la implementación del proceso de restitución de tierras es esencial para la eficacia del mismo pues si el Estado colombiano asegura la articulación entre las múltiples entidades encargadas de él podrá cumplir en la mayor medida de lo posible con el fin constitucional que se persigue con este procedimiento: la consolidación de la paz en los territorios a través de la intervención estatal en todos sus niveles. De esta forma se logra mejorar las condiciones de vida de miles de víctimas de despojo y abandono forzado.

La ley 1448 de 2011 es un avance legislativo con relación a los anteriores mecanismos legales que tenían por objeto la atención integral a las víctimas de desplazamiento forzado. A través de la ley 387 de 1997 el Estado colombiano creó la política pública de atención a las víctimas de desplazamiento forzado, para lo cual dispuso la creación de diferentes órganos que se encargarían del desarrollo de este programa y lograr así la satisfacción de los mínimos derechos constitucionales de la población víctima²⁴.

Sin embargo, la política estatal que buscaba la prevención del desplazamiento interno y la protección de sus víctimas, no logró la satisfacción de los derechos de esta población; por el

²³ Para el 01 de marzo de 2019, la Unidad de Víctimas había registrado un total de 8.785.305 víctimas del conflicto armado. Consultado de la página web de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el 05 de marzo de 2019 <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>.

²⁴ Los artículos 6, 7, 15, 19 y 33 de la Ley 387 de 1997 prescriben qué órganos del Estado y qué otras entidades, incluyendo organizaciones no gubernamentales, participan en la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado como ejemplo concreto de desarrollo del principio de colaboración armónica en el cumplimiento de las funciones de cada uno de dichos órganos con el objetivo ulterior de cumplir con los fines del Estado y el servicio a la comunidad.

contrario, durante los años siguientes el número de desplazados incrementó a lo largo del territorio colombiano alcanzando los índices históricos más elevados hasta el año 2004, en donde se contabilizó un total de 3.087.173 de personas víctimas del desplazamiento forzado, circunstancia que afectó al 97% de los municipios que conforman el territorio nacional²⁵.

Esta alarmante desprotección de los derechos de las víctimas condujo a que la Corte Constitucional en sentencia T – 025 de 2004 declarara el estado de cosas inconstitucional en la atención del Estado a los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en nuestro país. Esta decisión está dirigida contra la falta de coordinación interinstitucional por lo que se visualizó que el Estado colombiano no se preocupaba por la protección efectiva de este enorme grupo poblacional que se encontraba disperso a lo largo de todo el territorio nacional.

Entre las principales causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, la Corte describió en primer lugar i) la escasez de recursos para garantizar el goce efectivo de los derechos a toda la población víctima de desplazamiento y ii) un serio problema estructural del Estado colombiano que se traduce en la falta de colaboración armónica, en donde, “[c]on frecuencia se somete a los desplazados a un peregrinaje institucional, sin que se le dé una respuesta efectiva”²⁶ a sus condiciones actuales de vida.

Con el fin de conjurar esta grave situación humanitaria, la Corte profirió un amplio número de órdenes dirigidas, no solo al Gobierno Nacional, sino en general a la multiplicidad de

²⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia*. Bogotá, CNMH – UARIV, 2015, pg. 178.

En este mismo informe, el Centro de Memoria Histórica describe esta cruda realidad del siguiente modo:

“El año 1997 fue decisivo en la historia nacional, pues a partir de este año se desencadenó una serie de hechos violentos en los que la guerra alcanzó su máxima expresión y dio paso a lo que podría denominarse el gran éxodo forzado en la Colombia contemporánea. Justamente en este periodo, a partir de 1997, se empieza a articular la normatividad nacional para dar respuesta al grave problema suscitado por la huida forzosa de miles de colombianos y colombianas como resultado del conflicto armado y la violencia sociopolítica y económica. Sin embargo, la política adoptada probaría ser insuficiente en materia de atención y especialmente en prevención, pues a partir de ese año hasta 2004 se produjo el mayor número de víctimas de esta forma de violencia registradas en historia de la Colombia contemporánea.”

Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia*. Bogotá, CNMH – UARIV, 2015, pg. 83.

²⁶ Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004.

entidades estatales que se encontraban obligadas a la protección de las personas en situación de desplazamiento forzado²⁷. Las órdenes impartidas por la Corte Constitucional²⁸ son la manifestación concreta del desarrollo del principio de colaboración armónica pues con dichas órdenes se pone en conocimiento del Gobierno Nacional los defectos de su política pública los cuales deben ser superados para la garantía de los derechos mínimos constitucionales de la población víctima.

A pesar de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional con relación a las condiciones de atención a las víctimas de desplazamiento forzado, la realidad no mutó entre la fecha de la sentencia T – 025 de 2004 y el Auto 385 de 2010 por medio del cual la Corte Constitucional hizo un seguimiento estricto a las condiciones de vida de las personas en situación de desplazamiento forzado. En dicho auto la Corte corroboró que las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional permanecieron en el tiempo, a pesar del aumento en los recursos destinados a la atención de las víctimas²⁹. Los

²⁷ Para conocer la totalidad de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en dicha ocasión, ver el apartado 10.2 de la Sentencia T-025 de 2004.

²⁸ En el apartado 1.3 [El principio de colaboración armónica como eje articulador de las relaciones estatales] se incluyen algunas de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

²⁹ “*La Corte Constitucional ha constatado en reiteradas oportunidades **que a pesar de los avances y de las herramientas desarrolladas en los autos dictados por la Corte a lo largo del proceso de seguimiento del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, las medidas adoptadas por las autoridades nacionales para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno han sido insuficientes para responder en forma eficaz y adecuada a la magnitud y gravedad del fenómeno, y no han incorporado completamente dichos instrumentos en el diseño, reformulación, ajuste, implementación y seguimiento de las mismas.***”

(...)

26. *Un elemento importante para la comprensión de cómo operan estos criterios es el hecho de que deben ser entendidos e interpretados en función del criterio principal: la garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales. **Es por esta razón que la mera demostración de ajustes presupuestales, la expedición de normas o el diseño y ejecución parcial de políticas públicas, no constituye en modo alguno un motivo o una razón concluyente para dar por superado el estado de cosas inconstitucional. Estos hechos pueden ser relevantes en cuanto se traduzcan en un mejoramiento significativo en el goce efectivo de los derechos, pero no son per se un criterio para dar por terminado el proceso judicial.***

(...)

*En últimas, la superación de los problemas estructurales únicamente puede verificarse cuando ello se traduce en una garantía de los derechos constitucionales. **Así, por ejemplo, ni la idoneidad y eficacia del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, ni el desbloqueo y la coordinación institucional y el esfuerzo***

problemas estructurales seguían manifestándose en la forma en la que el Estado atendía las necesidades básicas de la población desplazada a pesar de que, en dicha política participaran un sin número de actores a quienes se les atribuyeron funciones específicas para superar el estado de cosas inconstitucional respecto de esta población vulnerable³⁰.

La falta de solución concreta a los problemas estructurales del Estado para garantizar la prevalencia y protección de los derechos de las víctimas, no solo de desplazamiento, sino además de despojo y abandono forzado, no fue superada antes de la expedición de la ley 1448 de 2011 o ley de víctimas. El Estado tampoco superó la falta de la toma de decisiones por parte de las personas encargadas de los órganos creados para atender a las víctimas, en caminadas a la garantía de sus mínimos derechos constitucionales. Esto a pesar de que la Corte Constitucional, en ejercicio de sus funciones y valiéndose del principio de colaboración armónica, profirió una variedad de órdenes dirigidas a transformar la realidad de la vida de millones de personas que se encontraban en condiciones precarias de existencia. Para ello, incluso habilitó al Gobierno Nacional para reducir ciertos estándares o niveles de satisfacción a las víctimas, en atención a los graves problemas de financiación de esta política estatal; sin embargo, no fueron aprovechados en su momento por el Gobierno Nacional, sino que este siempre puso el interés de satisfacer las necesidades básicas de los

presupuestal relevante, pueden ser determinados en abstracto y sin referencia al mejoramiento en las condiciones del grupo poblacional afectado. En otras palabras, no podría admitirse que una política pública es idónea y eficaz en la protección de la población desplazada, si por otro lado no conduce a un goce efectivo de derecho; de igual modo, no podría considerarse que el esfuerzo y el manejo presupuestal es el adecuado, si por otro lado resulta insuficiente para asegurar los derechos constitucionales de la población afectada; y a la inversa, únicamente puede entenderse que existe un desbloqueo institucional y unas asignaciones presupuestales adecuadas, cuando tanto lo uno como lo otro se traducen y materializan en la garantía de derechos.”

Corte Constitucional. Auto 385 del 10 de diciembre de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁰ Con la expedición de la ley 387 de 1997, el Congreso de la República creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia. El artículo 19 de la ley prescribe cuáles son los métodos que deberían de haber adoptado todas las instituciones a las que hace referencia la ley para “*prestar de forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada*”. Sin embargo, a pesar que en la atención a las víctimas participaran múltiples instituciones del Estado, cuya intervención coordinada pretendía garantizar los derechos de aquellas, lo cierto es que la falta de coordinación entre estas instituciones condujo a agravar la situación de vulnerabilidad y violación de derechos fundamentales de la población víctima.

desplazados y despojados, en un segundo plano entre las prioridades fijadas en los planes de gobierno³¹.

Las constantes intervenciones del poder judicial en la política pública de atención a las víctimas de desplazamiento no tuvo mayores repercusiones en la transformación de la realidad de esta población vulnerable; por el contrario, los defectos del pasado se perpetuaron en el tiempo, y las autoridades públicas continúan respondiendo a las coyunturas sociales derivadas de la violencia de la misma forma en la que se hacía a principios de los años 90³². Esta situación es el resultado de la falta de desarrollo del principio de colaboración armónica pues mientras se logró una creación normativa mayor destinada a otorgar derechos y mecanismos de protección a las víctimas de desplazamiento forzado, el abismo entre lo dispuesto en la política pública de atención a las víctimas y la realidad que debían afrontar las víctimas, se hizo aún mayor. Por ello, la política pública de atención a las víctimas de desplazamiento forzado no ha sido eficaz en la mutación de las condiciones de vida de esta población.

La ley 1448 de 2011 es precisamente un intento por parte del Estado colombiano de dar atención a la crítica situación de ineficacia de la política pública de atención a las víctimas del desplazamiento forzado que había sido identificada por la Corte Constitucional en sentencia T – 025 de 2004.

³¹ “21. A lo largo de este proceso de seguimiento, la Corte Constitucional siempre le ha dejado al Ejecutivo un amplio margen para decidir cómo debe realizar el ajuste a la política de atención integral a la población desplazada que asegure el goce efectivo de sus derechos, para adoptar una solución distinta a la propuesta por la Corte, e incluso para redefinir las prioridades de esa política y diseñar las modificaciones que se deben introducir a la política estatal de atención a la población desplazada, alternativas que hasta ahora no han sido empleadas por el gobierno nacional. Corte Constitucional. Auto No. 385 del 10 de diciembre de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

³² El primer numeral de la parte resolutoria del Auto 385 de 2010 es el reflejo de la continuación de las mismas condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en el año 2004 respecto de la situación que afrontan las víctimas, ya no solo de desplazamiento forzado, sino además de otros hechos generados por la violencia en Colombia, pues para la fecha en la que se profirió esta decisión por parte de la Corte “aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, ni se ha logrado garantizar de manera efectiva los mínimos de protección que deben asegurarse en todo tiempo.”

1.5. La Ley 1448 de 2011 como instrumento para la continuación de la Política Pública de atención a las víctimas del conflicto armado en Colombia: una nueva oportunidad de desarrollo del principio de colaboración armónica

El Estado pretendió subsanar los defectos del pasado con relación a la política pública de atención a las víctimas del conflicto armado. Así, en el año 2011, promulgó la ley 1448 de 2011 por la cual se ajustó la definición de víctimas a estándares internacionales y se fijó un lapso temporal razonable para que las víctimas pudieran acceder a los beneficios de esta ley. En ella, además, se hace más evidente la importancia del principio de colaboración armónica, en especial porque durante todo el trámite legislativo, desde la exposición de motivos del proyecto de ley hasta en los debates que tuvieron lugar en las diferentes comisiones de Cámara y Senado, se puso de presente siempre la necesidad de la articulación de las diferentes entidades del Estado para lograr los objetivos delineados en lo que sería la ley de víctimas³³.

³³ *“El tránsito institucional por las rutas que a esa solución confluyen ha sido detenido innúmeras ocasiones por impedimentos, en la mayoría de los casos, generados por la yuxtaposición de procesos institucionales desarticulados, la ausencia de respeto de los funcionarios a cargo, la insuficiente robustez para garantizar la marcha hacia la consecución del objetivo que se persigue, cual es el fortalecimiento y la debida coordinación de los entes del Estado para satisfacer los derechos de las víctimas.*

El principio de colaboración armónica entre las Ramas del Poder Público para la consecución de los fines del Estado establecido en la Constitución Política de 1991, es el pilar de esta iniciativa; pues no sería posible dinamizar el enorme engranaje que el proceso de transición hacia la paz reclama y amerita”. Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 213 de 2010 Senado, 107 de 2010 Cámara. Acumulado con el proyecto de ley número 085 de 2010 Cámara, por la cual se dictan medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 23 de febrero de 2011. Gaceta del Congreso de la República No. 63 del 01 de marzo de 2011.

El mismo reclamo en torno al principio de colaboración armónica fue puesto de presente en la exposición de motivos del proyecto de ley que daría lugar a la ley de víctimas. Al respecto, se dijo: *“Desde la vigencia de la Constitución Política de 1991, quizá sea el proceso de justicia transicional uno de los escenarios en los que más se ha invocado y aplicado el principio Constitucional de la colaboración armónica entre las ramas del poder público para la consecución de los fines del Estado. De los componentes esenciales que se han construido para y que giran en torno a este proceso, casi todos apelan a ese principio constitucional y no hay uno solo de tales componentes que no haya pasado por el tamiz interinstitucional; de lo contrario, no sería posible dinamizar el enorme engranaje que el proceso de transición hacia la paz reclama y amerita. Tal es el escenario en el que el Estado, de manera consensuada, a través de este proyecto de ley, pretende rendir tributo a las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.”*

La nueva oportunidad de desarrollo del principio de colaboración armónica entre poderes por medio de la implementación de la ley 1448 de 2011, cobró mayor relevancia luego de la firma del “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” – Acuerdo de Paz – entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo – FARC EP. Lo anterior, debido a que a través de la suscripción del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP las partes pretendieron poner fin a “*las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños*”³⁴. Las causas históricas del conflicto pueden encontrar solución en el proceso transicional de restitución de tierras previsto en la ley 1448 de 2011 cuyo fin último es la restitución de las tierras a las víctimas de despojo y abandono forzado. Así, en el camino trasado, tanto por el procedimiento administrativo como judicial, se podrá resolver los problemas de titularidad sobre la tierra, su concentración y se incluye al campesinado en la construcción de nuevos espacios de explotación del suelo que aseguren la no repetición de los hechos que dieron lugar al abandono y despojo forzados. Todo lo anterior, únicamente realizable con un desarrollo adecuado del principio de colaboración armónica entre órganos.

El panorama para la implementación de la ley 1448 de 2011 no podía ser mejor, ya que la gruesa expresión del principio de colaboración armónica no quedó únicamente escrita como si se tratara de palabras lanzadas al vacío. En primer lugar, el largo discurso político desarrollado tanto en la exposición de motivos de la ley como en los debates que se dieron en torno a su trámite legislativo, se concretó en diversas disposiciones³⁵ en las que se creaban

³⁴ Gobierno Nacional de Colombia. *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. 24 de noviembre de 2016. Pg. 10.

³⁵ Los artículos 11 y 12 de la ley 1448 de 2011 resultan esclarecedores respecto a la observancia del principio de colaboración armónica pues en ellos se plasmó el objetivo principal que persigue el Estado con la implementación de esta ley. Estos dos artículos, prescriben:

Artículo 11. Coherencia Externa: Lo dispuesto en esta ley procura complementar y armonizar los distintos esfuerzos del Estado para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, y allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional.

Artículo 12. Coherencia Interna: Lo dispuesto en esta ley procura complementar y armonizar las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, con miras allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional.

nuevas entidades destinadas a facilitar los procesos de reparación y restitución de tierras. De igual forma, se incluyeron otros órganos del Estado para garantizar el cumplimiento de los tiempos fijados por la ley para lograr la completa reparación de las víctimas y la restitución de sus territorios. Entre los órganos creados para cumplir con la enorme tarea de identificar, reconocer e indemnizar a la totalidad de víctimas, se encuentran la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y los jueces civiles especializados en restitución de tierras despojadas³⁶.

Para lograr el cumplimiento de los fines que se trazó el Estado colombiano con la promulgación de la ley 1448 de 2011 de reparar y restituir en el término de su vigencia a la totalidad de las víctimas de despojo y abandono forzado, es necesario que los dos principales órganos destinados a ello -la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD - y los jueces civiles especializados en restitución de tierras- funcionen bajo los estándares que la ley exige. Sin embargo, en los siete años (7) de implementación de la ley dichos órganos han encontrado grandes obstáculos para el cumplimiento de sus funciones bajo los criterios definidos por la ley y por la Constitución, en particular en los siguientes temas: (i) la micro y macrofocalización de terrenos, (ii) el trámite del proceso judicial de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, y (iii) la falta de respaldo institucional, en especial de las fuerzas armadas, para el efectivo cumplimiento de los fallos judiciales que ordenan la restitución y el acompañamiento de las

Además, no se puede olvidar que el principio fue igualmente incluido como eje articulador y criterio interpretativo de la ley en su artículo 26, así:

Artículo 26. Colaboración Armónica. Las entidades del Estado deberán trabajar de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley, sin perjuicio de su autonomía.

³⁶ Con la ley 1448 de 2011 se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas al igual que los Jueces Civiles Especializados en Restitución de Tierras, estos últimos como verdaderos jueces transicionales que permitirían la pacificación de la sociedad colombiana mediante el reconocimiento a las víctimas de despojo y abandono forzado del derecho de retorno a sus lugares de origen. Para facilitar la labor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras de inscribir los predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se habilitó a esta entidad para tener acceso a “todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastro descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros”, con lo cual se garantizaría una adecuada articulación institucional para la protección de los derechos de las víctimas.

víctimas en el retorno seguro y pacífico a sus lugares de origen. Estos tres grandes problemas -que se estudiarán en el segundo capítulo de esta monografía de grado- representan la razón principal por la cual, al término de los 10 años de vigencia de la ley 1448 de 2011 no se habrá logrado la reparación y restitución total de las tierras a las víctimas de despojo y abandono forzado en nuestro país.³⁷

1.6. Conclusión con relación al Capítulo Primero. El principio de colaboración armónica como eje articulador de las relaciones estatales que facilita la eficacia de la ley 1448 de 2011

A través de la denominación de la doctrina del principio de separación de poderes públicos se agrupa, en conjunto, los subprincipios de separación, división y equilibrio entre los poderes públicos. Por medio de ellos, tanto la teoría política como jurídica han pretendido controlar el ejercicio arbitrario del poder político para asegurar los derechos de las personas en los Estados modernos de corte liberal. Sin embargo, las continuas tensiones entre las ramas del poder público originadas en el desarrollo de la doctrina del principio de separación de poderes condujeron a la elaboración de un último principio: el principio de colaboración armónica. Por intermedio de este principio, el Estado colombiano tiene como objetivo evitar las tensiones entre las ramas del poder público y los órganos que las componen, al mediar las relaciones entre estos, por propósitos y esfuerzos comunes para lograr la eficacia de los fines constitucionales previstos en la Constitución de 1991.

³⁷ Durante el último año varios sectores políticos y sociales han coincidido en la necesidad de aumentar el término de vigencia de la ley; sin embargo, las propuestas hasta ahora formuladas no solucionan de fondo los problemas de desarticulación institucional, limitándose únicamente a la extensión de la ley en el tiempo y a una que otra modificación en las competencias de los órganos adscritos a la Unidad de Víctimas, encargados de gestionar registros para facilitar la identificación y atención de las víctimas y los posteriores procesos de reparación y restitución. Véase al respecto “Propuesta de Proyecto de Reforma a la Ley 1448 de 2011” propuesto por el Gran Encuentro Nacional. En igual sentido, el senador y presidente de la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas, Juan Manuel Galán, expresó lo siguiente: “Los puntos fundamentales que se han considerado para proponer una reforma a la Ley de Víctimas son en primer lugar: la ampliación de la vigencia de esta norma, teniendo en cuenta que el universo con la que comenzó su implementación, estaba en los 4 millones y hoy vamos en 8 millones. El tiempo de registro es otra cosa que requiere ampliarse, sobre todo para quienes se encuentran en el exterior. Por último, el monto del presupuesto, que hoy es obsoleto.” Entrevista a Juan Manuel Galán publicada por el Diario Web Periscopio Político en su página web <https://www.periscopopolitico.com.co/2017/05/22/hay-que-ampliar-la-vigencia-de-la-ley-de-victimas-juan-manuel-galan/>. Consultado el 06 de mayo de 2018.

Uno de los fines constitucionales que pretende ser materializado a través del principio de colaboración armónica es la consolidación de la paz en las regiones para superar los efectos de la violencia causados por el conflicto armado colombiano³⁸. Como mecanismo para lograr este fin, el Estado colombiano creó una política de atención a las víctimas del conflicto armado a partir de la promulgación de la ley 387 de 1997. Pero los esfuerzos iniciales del Gobierno Nacional en mejorar las condiciones de vida de las víctimas del conflicto armado, en especial de las víctimas de desplazamiento forzoso, resultaron infructuosos para superar la realidad de esta población vulnerable. Durante los años siguientes a la entrada en vigencia de la ley 387 de 1997, el número de desplazados incrementó a lo largo del territorio colombiano alcanzando los índices históricos más elevados hasta el año 2004, en donde se contabilizó un total de 3.087.173 de personas víctimas del desplazamiento forzado, circunstancia que afectó al 97% de los municipios que conforman el territorio nacional³⁹.

La desprotección de las víctimas del conflicto armado condujo a la intervención de la Corte Constitucional quien, por medio de la sentencia T – 025 de 2004 declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucionales con relación a esta población vulnerable. Para superar este estado de cosas inconstitucionales, el Tribunal Constitucional profirió una serie de órdenes en desarrollo del principio de colaboración armónica que exigía la intervención necesaria de una multiplicidad de órganos e instituciones. Pero la falta de decisiones del Gobierno Nacional encaminadas a superar la situación que afrontaban millones de víctimas del conflicto armado perpetuó el estado de cosas inconstitucional con relación a ellas, lo que se evidenció en el Auto 385 de 2010 proferido por la Corte Constitucional.

Con el fin de mejorar la situación de las víctimas del conflicto armado, el Congreso de la República expidió la ley 1448 de 2011 o ley de víctimas. Por medio de esta ley se adecuó el concepto de víctima a estándares internacionales y se reconoció la responsabilidad estatal en

³⁸ Como se enunció al inicio de este capítulo, la situación colombiana es paradójica. De un lado, luego de la promulgación de la ley 1448 de 2011, las personas reclamantes de tierras despojadas y abandonadas forzosamente sufrieron constantes amenazas por parte de grupos ilegales, lo que recreó episodios de violencia que esta población creía haber superado. Por otra parte, después de la suscripción del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, tuvo lugar un aumento la violencia en la sociedad colombiana. Esto último, debido a que otros grupos ilegales entraron a ocupar los territorios en los que antes se asentaban las FARC.

³⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia*. Bogotá, CNMH – UARIV, 2015, pg. 178.

la reparación integral a las víctimas del conflicto armado, en especial las víctimas de despojo y abandono forzado. El trámite de la ley de víctimas estuvo mediado por la necesidad de desarrollar el principio de colaboración armónica con el fin de lograr la efectividad en la implementación de esta ley. Un ejemplo concreto, es la creación del proceso de restitución de tierras en el cual intervienen dos órganos a saber: de un lado la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras y por otra parte los jueces civiles especializados en restitución de tierras.

La implementación de esta ley cobró mayor importancia luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC ya que uno de los objetivos principales de este acuerdo es la eliminación de las causas históricas que dieron lugar al conflicto armado, como lo son *“la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños”*.⁴⁰ Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Estado colombiano en la implementación de la ley 1448 de 2011, luego de haber transcurrido siete años (7) desde su promulgación, los órganos encargados del proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente han encontrado grandes obstáculos para el cumplimiento de sus funciones bajo los criterios definidos por la ley y por la Constitución. Los mayores obstáculos a los que se han tenido que enfrentar están relacionados con la micro y macrofocalización de terrenos, el trámite del proceso judicial de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, y en el respaldo institucional, en especial de las fuerzas armadas, para el efectivo cumplimiento de los fallos judiciales que ordenan la restitución y el acompañamiento de las víctimas en el retorno seguro y pacífico a sus lugares de origen.

Estos tres grandes problemas, que serán estudiados en el siguiente capítulo, representan la razón principal por la cual, al término de vigencia de la ley 1448 de 2011, la gran mayoría de víctimas de despojo y abandono forzado no habrán sido reparadas integralmente. Lo anterior, es consecuencia de una falta de desarrollo del principio de colaboración armónica en la implementación de la ley de víctimas, en especial de la falta de la toma de decisiones por

⁴⁰ Gobierno Nacional de Colombia. *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. 24 de noviembre de 2016. Pg. 10.

parte de los funcionarios a cargo de los órganos competentes en la implementación de la ley 1448 de 2011, tal como se indicará al final del segundo capítulo.

Capítulo II: Ineficacia de la ley de víctimas – ley 1448 de 2011: un problema de coordinación interinstitucional⁴¹

En el capítulo anterior se puso de presente la existencia de una estrecha relación entre el principio de colaboración armónica y la implementación de la ley 1448 de 2011. Esta relación es esencial para la efectividad de la política pública de atención a las víctimas de conflicto armado y el procedimiento de restitución de tierras previsto en la ley de víctimas. A pesar de lo anterior, ni la política pública de atención de las víctimas del conflicto ni su continuación a través de la ley de víctimas, han logrado satisfacer en buena medida las necesidades básicas y la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado, entre las que se hallan las víctimas de desplazamiento, abandono y despojo forzado. Lo anterior, es una manifestación concreta de un problema de ineficacia instrumental en sentido estricto, es decir que no se cumple con la conducta prevista en una norma ni los objetivos que se habían trazado con ella⁴². Este tipo de ineficacia puede ser predicada respecto de la política pública de atención a las víctimas del conflicto armado, así como de la ley de víctimas, la cual resulta de la inobservancia y falta de desarrollo del principio de colaboración armónica en el proceso de implementación de la ley de víctimas.

⁴¹ Advertencia preliminar al lector. La amplitud del problema en torno a la distribución equitativa de la tierra en Colombia, en la cual se enmarca la necesidad de restitución de tierras a las víctimas de despojo y abandono forzado, desborda por mucho el objeto de esta monografía de grado. En este capítulo se efectuará un análisis a partir de los datos que han recopilado diferentes entidades tanto gubernamentales como no gubernamentales. En especial, se pondrán en conocimiento los datos provenientes de las solicitudes de restitución de tierras, su trámite ante la jurisdicción transicional especializada en aquella y su eficacia en la transformación de la realidad social colombiana a través de la garantía de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado, a pesar de los grandes obstáculos que esta última tarea representa en la actualidad.

⁴² Mauricio García Villegas distingue distintas formas de eficacia normativa o instrumental. Sin embargo, aquella que es objeto de nuestro interés es la que comprende la eficacia instrumental, en sentido estricto, cuando una norma, además de conseguir que se cumpla la conducta prevista, logra que se cumplan los objetivos previstos en ella. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*. Editorial Penguin Random House Grupo Editorial, Bogotá, Colombia. Pg. 98.

Esta falta de colaboración armónica podrá predicarse de igual forma con relación a las funciones que ejercen los órganos de control, específicamente la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Si bien estos órganos autónomos tienen una función asignada por el Congreso de la República en la ley 1448 de 2011⁴³, el ejercicio de sus funciones en la verificación de la implementación de la ley de víctimas pareciera limitarse a la identificación de las problemáticas que esta afronta, sin que estos órganos asuman una función activa en el diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas a las que se refiere la ley de víctimas, según lo ordena el artículo 201 de esta ley. Lo anterior debido a que si bien los informes de seguimiento a la implementación de la ley 1448 de 2011 son exhaustivos en los análisis de las causas que originan la falta de coordinación interinstitucional, resulta sorprendente que ninguno de estos órganos de control ejerza una defensa férrea de los derechos de las víctimas.

Como se verá en este capítulo, a pesar de la función de garantizar los derechos fundamentales a cargo de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, las víctimas siguen sin conocer los derechos que les asiste en el proceso de restitución de tierras ni la manera de hacerlos efectivos. Por ello, aún cuando la Procuraduría cuenta con una cartilla destinada a sus propios funcionarios con las indicaciones del trato a seguir con las víctimas y las razones de por qué estas no se acercan al proceso de restitución de tierras previsto en la ley 1448 de 2011, la desinformación sigue latente entre la mayoría de ellas, al igual que la desconfianza constante frente a las instituciones⁴⁴. A su vez, la Contraloría General de la República no ejerce una presión constante sobre el Gobierno Nacional para que destine los recursos necesarios para la creación de más jueces especializados en restitución de tierras.

⁴³ Artículo 201, ley 1448 de 2011. En esta disposición, el Congreso de la República le asignó a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, la función de hacer un seguimiento a la implementación de la ley 1448 de 2011.

⁴⁴ La Procuraduría General de la Nación cuenta con una guía práctica para la actuación de sus procuradores en procesos de restitución de tierras. En esta cartilla, se identifican los motivos por los cuales las víctimas de despojo y abandono forzado no inician los trámites necesarios para llevar a cabo el proceso de restitución de tierras previsto en la ley 1448 de 2011. A pesar de la función a cargo de la Procuraduría de divulgar los derechos de las víctimas en el trámite de restitución de tierras, estas siguen sin conocerlos. [Procuraduría General de la Nación. *Procuradores para la restitución de tierras: guía práctica para la actuación*. Bogotá D.C., Colombia, Zetta Comunicadores S.A., julio de 2013.]

Esta referencia a la falta de coordinación armónica respecto a los órganos de control será en todo caso tangencial con relación al resto de la investigación por razones de longitud de la misma.

Ahora bien, la ineficacia de la ley de víctimas es consecuencia de una multiplicidad de factores⁴⁵. Algunos de ellos son: (i) informalidad en la tenencia de la tierra que poseían las víctimas de despojo y abandono forzado; (ii) problemas en los procedimientos administrativos de macro y micro focalización; (iii) problemas de seguridad en los territorios en los que se hallan los predios objeto de despojo y abandono forzado, debido al ingreso de nuevos actores armados o la reincorporación de actores armados desmovilizados; (iv) falta de recursos destinados para el funcionamiento de los organismos encargados de los procesos de restitución de tierras, identificación de predios, asistencia a las víctimas del conflicto armado, entre otros; (v) demora en los procesos judiciales de restitución de tierras que han ocasionado que estos procesos tengan una duración aproximada entre tres (3) a cinco (5) años; (vi) problemas en la identificación de los núcleos familiares de las víctimas de despojo y abandono forzado; (vii) problemas en la identificación de los predios despojados como consecuencia de la falta de actualización catastral de terrenos ubicados en regiones aisladas del territorio colombiano.

Estos problemas ponen en evidencia las deficiencias del diseño institucional y de articulación organizacional entre las diferentes entidades competentes para dar cumplimiento a los propósitos que se trazó el Estado colombiano con la expedición de la ley de víctimas. De igual forma, ponen de presente la falta de voluntad de los funcionarios detrás de estas instituciones para garantizar la efectividad de los derechos de las víctimas del conflicto armado. El proceso de restitución de tierras que desarrolla la ley de víctimas, que es un

⁴⁵ El Congreso de la República creó una comisión de seguimiento de la implementación de la ley 1448 de 2011 la cual se encuentra conformada por la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas. En su Cuarto Informe al Congreso de la República, esta comisión destacó una multiplicidad de factores que conducían a la ineficacia en la implementación de esta ley. Algunos de ellos son transcritos en este capítulo. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011. *Cuarto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Agosto de 2017. Pgs. 249.

mecanismo de reparación de las víctimas de despojo y abandono forzado, no es ajeno a estos problemas.⁴⁶

Tres de los problemas descritos afectan gravemente la eficacia en la implementación del proceso de restitución de tierras previsto en la ley 1448 de 2011. El primero de estos es la insuficiencia en los procesos de micro y macrofocalización de las tierras objeto de despojo y abandono forzado, pues luego de cerca de ocho años de entrada en vigencia de la ley de víctimas, no se ha logrado la total identificación de los predios que han sido objeto de abandono y despojo forzado. Por otro lado, también hay problemas en la resolución de los procesos judiciales de restitución de tierras a cargo de los jueces civiles especializados en restitución de tierras, pues en su mayoría llevan alrededor de cinco (5) años cuando su término de duración está previsto para cuatro (4) meses, por lo que al término de vigencia de la ley resulta obvio que no será posible que la totalidad de las víctimas de despojo y abandono forzado resulten reparadas integralmente. Por último, el tercer problema es que luego de las sentencias que ordenan la restitución de tierras, los jueces no cuentan, por lo general, con un aparato estatal capaz de respaldar el cumplimiento de las órdenes contenidas en los fallos judiciales, por lo cual las sentencias dictadas en el marco de los procesos judiciales de restitución de tierras quedan en la mayoría de los casos en letra muerta que no tiene ningún efecto sobre la realidad. A continuación, se desarrollará cada uno de estos problemas, los cuales tienen como origen común la falta de coordinación interinstitucional dirigida a la garantía de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado.

2.1. Micro y macrofocalización de tierras en el trámite de restitución de tierras de la ley 1448 de 2011. El primer paso hacia un proceso de coordinación institucional

A través de la ley 1448 de 2011 el Congreso de la República le otorgó la competencia a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) para identificar física y jurídicamente los predios que hayan sido objeto de

⁴⁶ Otras razones que han conducido a la ineficacia normativa o instrumental de la Ley de Víctimas son las siguientes: informalidad en los derechos de propiedad sobre las tierras despojadas y abandonadas, desconocimiento de los derechos por parte de las víctimas, ausencia de deseo de las víctimas de retornar a sus territorios y problemas de seguridad en los territorios. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. Documentos oficiales OEA/Ser.L/V/II. 31 de diciembre de 2013. Pg. 206.

despojo o abandono forzado. De igual forma, le atribuyó a la UAEGRTD administrar el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Para ello, la UAEGRTD se vale de la macro y microfocalización⁴⁷ de tierras para determinar las zonas en las que se pueden adelantar los procesos de restitución de tierras ante los jueces civiles especializados a partir de la inscripción de las tierras abandonadas y despojadas por la fuerza en el registro destinado para ellas. Sin embargo, la tarea de la UAEGRTD no ha sido de fácil cumplimiento: se estima que existe un total de 5.5 millones de hectáreas abandonadas o despojadas por la fuerza en territorio colombiano⁴⁸. Es por esta razón que el reto que afronta la UAEGRTD para implementar los procedimientos de micro y macrofocalización para lograr la identificación e inclusión de la totalidad de los predios en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente resulta enorme.

La microfocalización es el procedimiento administrativo a cargo de la UAEGRTD a través del cual esta entidad logra la identificación de los predios que han sido objeto de despojo o abandono forzado. Este mecanismo inicia de las siguientes maneras: i) de oficio por parte de la UAEGRTD o ii) con la solicitud que hace la persona interesada ante la UAEGRTD para que se inscriba el predio en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. La

⁴⁷ La Macrofocalización es un proceso administrativo a través del cual se identifican unas “macro zonas” en las que se podrá llevar a cabo el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente para lo cual se tienen en cuenta condiciones de seguridad, densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno.

Por su parte, la Microfocalización como parte de la continuación del procedimiento administrativo, es la actuación a través de la cual se identifican de manera dinámica las áreas geográficas en las que, a nivel de municipios, veredas y corregimientos se puede implementar de forma gradual y progresiva, el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Infografía Colombia: Humanitarias Snapshot – Restitución de tierras (08 de septiembre de 2015). Consultado el 02 de septiembre de 2018 de la página web <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2015/10/05/una-mirada-gr-fica-a-la-restituci-n-de-tierras-en-colombia.html>. Ver, además, el Decreto 4829 de 2011 expedido por la Presidencia de la República.

⁴⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Infografía Colombia: Humanitarias Snapshot – Restitución de tierras (08 de septiembre de 2015). Consultado el 02 de septiembre de 2018 de la página web <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2015/10/05/una-mirada-gr-fica-a-la-restituci-n-de-tierras-en-colombia.html>. Los datos son variables, es decir se actualizan en la medida en que se conocen nuevos datos relacionados con el despojo y abandono de tierras a lo largo del territorio nacional. Por lo tanto, en sectores oficiales como en organizaciones no gubernamentales, tan solo existen estimativos del número total de hectáreas que han sido despojadas o abandonadas forzosamente por sus dueños o poseedores pues los estudios relacionados con el tema no han logrado la identificación plena de esta problemática en todo el territorio colombiano.

microfocalización es posible solo en aquellas zonas del país en las que el Consejo de Seguridad Nacional la haya autorizado, para lo cual justifica su decisión a partir de criterios de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras⁴⁹.

El registro de las tierras abandonadas o despojadas es un requisito de procedibilidad⁵⁰ para tramitar las solicitudes de restitución ante los jueces civiles especializados en restitución de tierras, por lo que el inicio del proceso judicial ante esta jurisdicción transicional depende exclusivamente de que la UAEGRTD resuelva cada una de las solicitudes. En consecuencia, entre más tarde la UAEGRTD para resolver las solicitudes de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, más se postergará el inicio del trámite judicial. Esta consecuencia se evidencia un problema de coordinación interinstitucional entre las diferentes entidades a las que se les encomendó la restitución de tierras a las víctimas de despojo y abandono forzado.

En la actualidad la UAEGRTD ha recibido alrededor de 110.457 solicitudes de inscripción al registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de las cuales solo 57.284 han finalizado su trámite administrativo ante la UAEGRTD. El trámite puede concluir de dos maneras: con la aceptación o con el rechazo del registro de los predios en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, para un total de 53.173 solicitudes sin solución hasta la fecha de corte del 31 de diciembre de 2017. Lo anterior, es representado en la siguiente tabla elaborada por la UAEGRTD.

⁴⁹ Artículo 6, Decreto 4829 de 2011 de la Presidencia de la República.

⁵⁰ Inciso 5, Artículo 76, Ley 1448 de 2011.

Tabla 5- Distribución departamental de las solicitudes de inscripción al RTDA⁵¹⁵²

Departamento de ubicación del predio	AÑO 2017		ACUMULADO	
	Recepción de solicitudes de inscripción al RTDAF (por fecha de solicitud)	Total solicitudes con trámite finalizado	Recepción de solicitudes de inscripción al RTDAF	Total solicitudes con trámite finalizado
Amazonas	0	0	21	0
Antioquia	938	1.771	19.668	6.890
Arauca	93	0	918	18
Atlántico	36	86	526	368
Bogotá D.C.	21	127	293	193

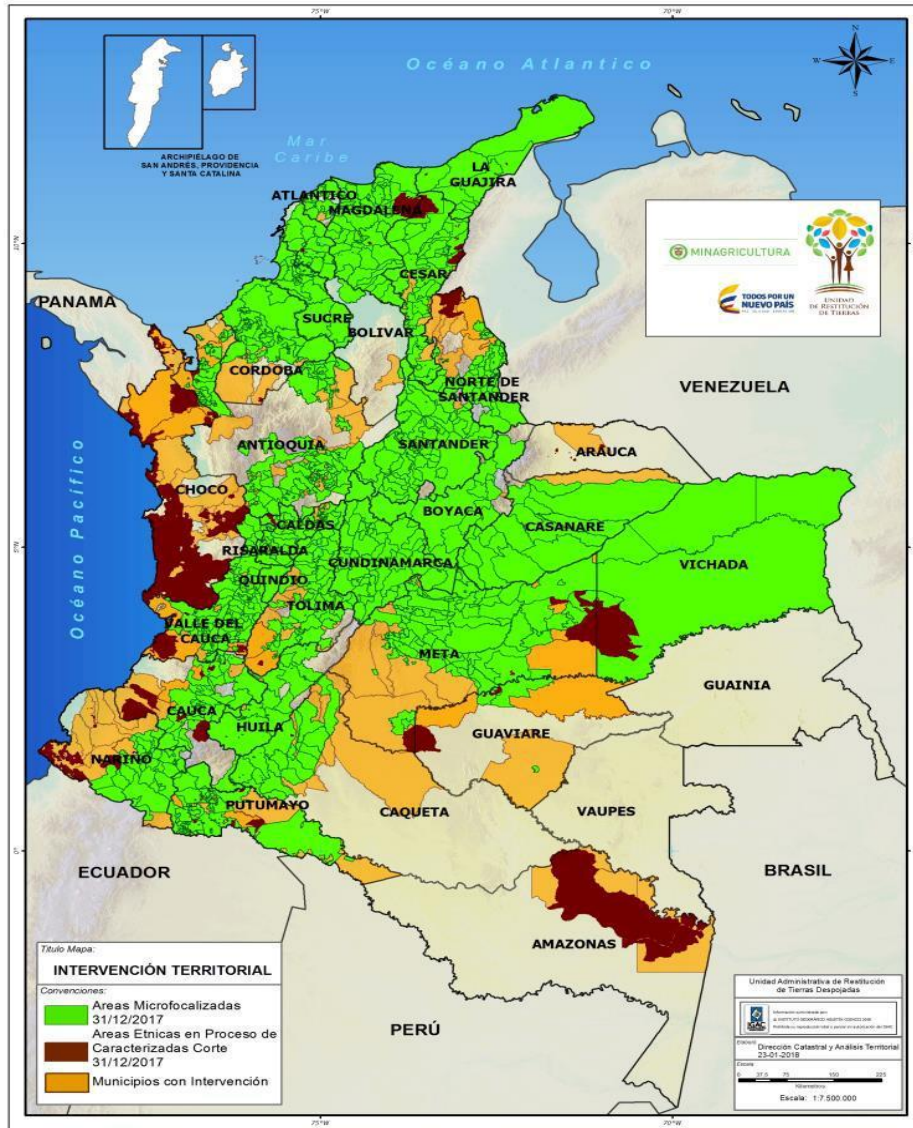
⁵¹ Es importante indicar que las cifras que arroja el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente pueden variar respecto de datos que dan cuenta de los mismos periodos de tiempo analizados en informes anteriores. Esto debido a las acciones permanentes de depuración y actualización de los datos que realiza la entidad con relación al proceso de restitución de tierras.

⁵² Informe de Gestión 2017. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Bogotá, 2018. Tabla 5 – Distribución departamental de las solicitudes de inscripción al RTDA. Consultado de la página web de la Unidad de Restitución de Tierras el 25 de septiembre de 2018 www.restituciondetierras.gov.co

Bolívar	370	608	7.268	5.264
Boyacá	59	171	633	203
Caldas	100	257	1.935	1.232
Caquetá	978	567	3.478	686
Casanare	127	251	1.070	425
Cauca	303	1.081	3.592	2.182
Cesar	353	1.465	7.435	5.897
Chocó	157	214	2.276	404
Córdoba	259	443	3.796	2.622
Cundinamarca	180	482	2.871	2.523
Guainía	4	0	44	0
Guaviare	237	42	1.683	50
Huila	266	175	1.210	176
La Guajira	63	187	872	462

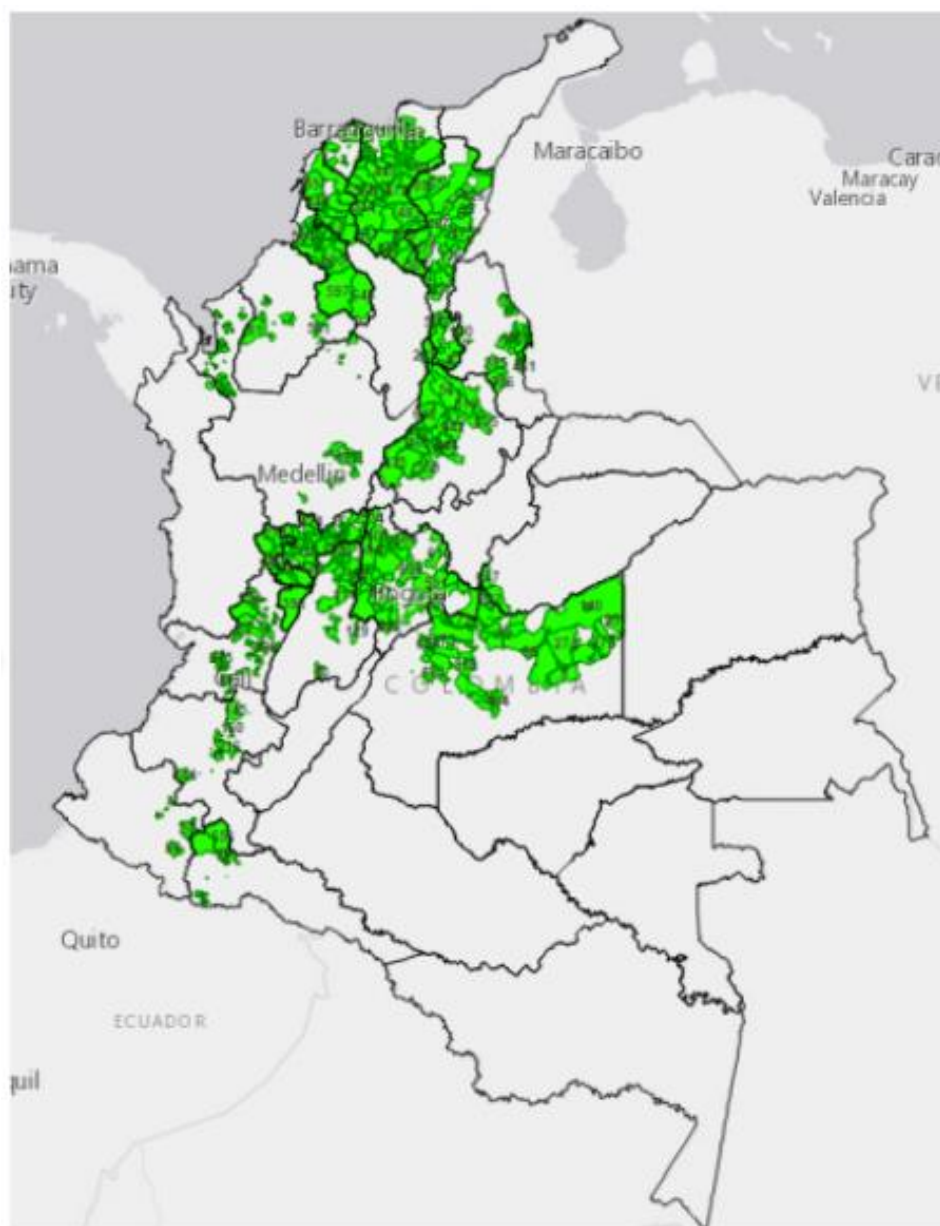
Magdalena	215	1.331	6.983	5.117
Meta	845	862	7.610	2.981
Nariño	456	830	6.701	3.479
Norte Santander	230	350	4.501	1.623
Putumayo	630	1.002	5.242	2.261
Quindío	18	38	135	113
Risaralda	71	203	840	641
San Andrés	0	0	1	0
Santander	324	991	3.896	3.102
Sucre	50	336	3.132	2.877
Tolima	439	545	6.905	3.000
Valle del Cauca	226	591	3.924	2.420
Vaupés	9	0	82	0
Vichada	69	72	916	75
Total	8.126	15.078	110.457	57.284

Las solicitudes aquí descritas han sido presentadas por personas cuyos predios despojados o abandonados se encuentran, en su mayoría, dentro de las zonas microfocalizadas. Para el 31 de diciembre de 2017, la microfocalización se hallaba en el siguiente estado a lo largo del territorio nacional⁵³:



⁵³ Las zonas demarcadas en color verde representan el área microfocalizada por la UAEGRTD. Es llamativo que un extenso territorio de Antioquia, Bolívar, Arauca, Guaviare, Chocó, Meta, Caquetá, Nariño, Valle del Cauca, Córdoba y Putumayo, los cuales se encuentran representados en color amarillo claro, no se encuentran microfocalizadas, pues es en estas zonas en donde el conflicto armado más se concentró y en donde existe una amplia ausencia de la institucionalidad representada en el Estado colombiano.

El avance en la microfocalización parece significativo si se tiene en cuenta que para febrero de 2016 esta era representada por la Unidad de Restitución de Tierras (URT), así⁵⁴:



⁵⁴ El área demarcada en color verde se corresponde con aquella que se encontraba microfocalizada por parte de la UAEGRD para el año 2016. La diferencia, con respecto al año 2017, es notoria.

Sin embargo, la información puesta en conocimiento del público por parte de la UAEGRTD no es completa y no permite determinar el número real de hectáreas de predios despojados o abandonados forzosamente que hayan sido objeto de microfocalización. En los datos puestos a disposición del público no se indica a cuántas hectáreas posiblemente abandonadas o despojadas forzosamente corresponde el total de solicitudes que hasta el 31 de diciembre de 2017 han sido presentadas ante esta entidad. Esta falta de información dificulta la tarea comparativa de determinar si este número logra al menos aproximarse a la estimación de los 5.5 millones de hectáreas que han sido abandonadas o despojadas forzosamente durante el tiempo de duración del conflicto armado colombiano. Solo se puede conocer qué tanto representan en términos de extensión del territorio el número de solicitudes resueltas cuando se profieren los fallos por parte de los jueces civiles especializados en restitución de tierras.

Así pues, entre los años 2012 a 2017 se ha proferido un total de 3.666 sentencias que han resuelto 6.822 solicitudes de inscripción en el registro de tierras abandonadas y despojadas forzosamente. En dichos fallos se ordenó la restitución de un total de 234.258 hectáreas con 3.150 metros cuadrados. Como se puede observar con facilidad, el número de hectáreas cuya restitución ha sido ordenada por los jueces civiles especializados no representa ni siquiera el diez por ciento (10%) de la estimación total de tierras despojadas y abandonadas⁵⁵.

Entre tanto, el número de solicitudes o inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente podría ser todavía mayor si la UAEGRTD hiciera uso de su competencia de iniciar de oficio este trámite según lo prescribe el artículo 76 de la ley 1448 de 2011⁵⁶. Los siete (7) años de implementación de la ley de víctimas han demostrado que muchas de ellas [las víctimas] no conocen sus derechos, mucho menos los trámites que deben seguir para recuperar sus territorios o buscar la indemnización del Estado. Por lo tanto, si la UAEGRTD no inicia el proceso de restitución de tierras de oficio, muchas víctimas de

⁵⁵ *Ibíd.*, Pg. 35.

⁵⁶ El inciso tercero del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 prescribe que “[l]a inscripción en el registro procederá de **oficio**, o por solicitud del interesado”.

despojo y abandono forzado no podrán acceder a la garantía de sus derechos fundamentales⁵⁷.

Sin embargo, como fue explicado con anterioridad, los datos relativos al registro de oficio de los predios objeto de abandono y despojo forzado no se hallan entre los archivos de la entidad y no pareciera ser una preocupación mayor de esta pues quien fue el director de la Unidad de Restitución de Tierras – Ricardo Sabogal Urrego - no le reconoce validez a las estimaciones efectuadas por otras organizaciones y escritos académicos con relación al número total de víctimas y tierras despojadas o abandonadas forzosamente⁵⁸. Con estas consideraciones, es evidente que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras no tiene una preocupación real por iniciar el trámite administrativo o judicial de oficio ni de tener un registro del mismo. Esta falta de voluntad de los directivos de la Unidad de Restitución de Tierras de iniciar los procesos de restitución de tierras de oficio en cumplimiento de lo prescrito en la ley de víctimas, es un ejemplo concreto de un problema de colaboración armónica pues la actividad de la UAEGRTD no se encamina a la garantía de los derechos de las víctimas y, por lo tanto, se aleja del cumplimiento del fin constitucional de consolidar la paz en las regiones al igual que la reconciliación social de las víctimas.

Adicional a lo anterior, se estima que entre 2016 y hasta la finalización de la vigencia de la ley de víctimas, ingresarán un total de 36.271 nuevas solicitudes⁵⁹ de registro de tierras en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente que, sumadas a las solicitudes ya existentes sin ser resueltas [53.173 solicitudes], comprenderían un total de 89.444 que tienen vocación para ingresar a una posterior etapa judicial. Por tal motivo, hasta tanto no sea

⁵⁷ Para mayor información ver “*Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Primer Reporte Semestral 2014. La restitución y sus problemas según sus potenciales beneficiarios. Encuesta a población despojada en dos sitios de Colombia que describen sus condiciones de vida y experiencia en el proceso de restitución.*”

⁵⁸ SABOGAL URREGO, Ricardo. Artículo titulado “*Ladran, luego cabalgamos*”. En: Portal digital del diario El Tiempo. 14 de agosto de 2015. Consultado de la página web <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16237019> del diario El Tiempo el 05 de octubre de 2018.

⁵⁹ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la ley 1448 de 2011. *Cuarto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Agosto de 2017, Bogotá. Pg. 196.

resuelto el registro por parte de la UAEGRTD y se surta el proceso judicial de carácter transicional ante los jueces civiles especializados en restitución de tierras, resulta imposible conocer con certeza la estimación real de hectáreas que fueron finalmente microfocalizadas por la UAEGRTD y respecto de las cuales se ordenó la restitución como medida de satisfacción de los derechos de las víctimas⁶⁰.

La falta de una microfocalización de un número mayor de predios despojados y abandonados implica, además, el atraso en el registro y posterior trámite de las solicitudes ante los jueces especializados, con lo cual se vulnera el derecho fundamental a la restitución de las tierras de las víctimas de despojo y abandono forzado y que es transgredido por la UAEGRTD por ser la entidad encargada de llevar a cabo este procedimiento administrativo⁶¹. Esta situación ya había sido documentada con anterioridad por la Corte Constitucional, quien en Sentencia T-798 de 2014 afirmó que la falta de microfocalización, aun cuando esta se encuentre justificada según las razones que impiden llevar a cabo esta tarea, no puede permanecer indefinida en el tiempo pues si bien esta actividad administrativa se rige por los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad, lo cierto es que resulta inexcusable para un Estado Social de Derecho condicionar la garantía del derecho fundamental a la restitución de

⁶⁰ La microfocalización comprende la delimitación de un territorio de mayor extensión en donde se ubican los predios que fueron objeto de despojo y abandono forzado. Además de esta delimitación, se incluye la identificación plena de los predios. Con relación a esta delimitación, se desconoce a cuántas hectáreas corresponde el número total de solicitudes que han sido presentadas ante la UAEGRTD. Como se ha explicado, esto es problemático pues sin esta información no se puede conocer si la tarea llevada a cabo por la UAEGRTD logrará una identificación de hectáreas despojadas y abandonadas forzosamente cercana al número de hectáreas estimadas por otros organismos e investigadores; mucho menos se podrá conocer o alcanzar el número estimado de víctimas de despojo y abandono forzado.

Debido a estas irregularidades en la medición e identificación del número de hectáreas despojadas y abandonadas forzosamente, el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria criticó la posición asumida por el entonces director de la Unidad de Restitución de Tierras, el señor Ricardo Sabogal, pues desconoció, no solo las estimaciones históricas de este flagelo del conflicto armado, sino también la importancia histórica y social detrás de la identificación de la totalidad de los predios despojados o abandonados forzosamente. Adicionalmente, la UAEGRTD no consideró si quiera cumplir con las metas y expectativas estimadas, por ejemplo, en el Documento Conpes 3712 de 2011, el cual indicaba como un posible universo de solicitudes un total de trescientos sesenta mil (360.000). RUIZ GONZÁLES, Luis Enrique. *¿Estamos tirando la toalla con la Restitución?* Consultado de la página web del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria el 22 de septiembre de 2018 <http://www.observatoriodetierras.org/portfolio/estamos-tirando-la-toalla-con-la-restitucion-de-tierras/>.

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia T – 821 del 05 de octubre de 2007. M.P. Catalina Botero Marino.

tierras por parte de las víctimas a que las condiciones de inseguridad y dificultad de acceso a estos predios se supere por el simple paso del tiempo. De ahí que el Estado debe coordinar todos los esfuerzos institucionales necesarios para superar estas condiciones de inseguridad y dificultad geográfica de acceso con el fin de garantizar el derecho fundamental de restitución al que tienen derecho las víctimas de despojo y abandono forzado.

El Departamento de Antioquia es un ejemplo concreto de que ante la falta de microfocalización no solo se reduce el número de solicitudes de registro, sino que además el número de procesos judiciales de restitución de tierras iniciados ante la jurisdicción civil especializada es sustancialmente menor y los fallos casi inexistentes. Algunos de los municipios de este Departamento, además de hallarse entre aquellos más afectados por el conflicto armado⁶², no cuentan tampoco con una amplia microfocalización. Estos son Dabeiba, Ituango, Urrao, Mutatá y Turbo. En la siguiente tabla⁶³ se ejemplifica este problema:

Municipio	No. De Solicitudes	Solicitudes en Trámite	Solicitudes Inscritas	Solicitudes No Inscritas	Solicitudes Ante Jueces	Solicitudes con Sentencia
Dabeiba	566	2	0	10	0	0
Ituango	308	3	0	0	0	0
Urrao	214	1	0	2	0	0
Mutatá	858	399	175	224	144	48
Turbo	2.858	740	769	609	470	121

⁶² Revista Semana. *Los 100 municipios críticos*. Consultado de la página web de Revista Semana el 20 de octubre de 2018 <http://especiales.semana.com/especiales/proyectovictimas/100-municipios-criticos/index.html>

⁶³ Elaboración propia con información de la UAEGRTD obtenida de la siguiente dirección electrónica el 20 de octubre de 2018 y con corte al 01 de septiembre de 2018. <http://uaegrttd.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=46cb4890f3d1440baf9da6417ac90c82>

Como se ve, en los municipios de Dabeiba, Ituango y Urrao, no solo el número de solicitudes es menor con respecto a los municipios de Mutatá y Turbo, sino que además su trámite es excesivamente más demorado. Además, en ninguno de los tres primeros municipios se ha adelantado una sola de las solicitudes inscritas ante los jueces especializados en restitución de tierras; peor aún, ni siquiera se ha inscrito un solo predio en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Lo anterior, a pesar de que estos tres primeros municipios fueron fuertemente afectados por el conflicto armado colombiano.

Aunque en los municipios de Mutatá y Turbo el número de solicitudes no solo es mayor, sino que además su trámite ha sido más ágil, el número de solicitudes que todavía están bajo estudio por parte de la UAEGRTD sigue siendo bastante alto y aquellas que logran pasar a un trámite judicial tardan más tiempo de lo prescrito por la ley de víctimas para que culmine su trámite con un fallo judicial. De ello es muestra que en estos dos últimos municipios tan solo han sido proferidas 48 y 121 sentencias respectivamente, las cuales representan el diez por ciento (10%) de las solicitudes registradas ante el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

Así pues, la experiencia del procedimiento de micro y macrofocalización en los municipios de Dabeiba, Ituango, Urrao, Mutatá y Turbo en el departamento de Antioquia, da cuenta de un problema generalizado de falta de coordinación interinstitucional. Lo anterior, debido a que la identificación incompleta de los predios despojados y abandonados forzosamente como consecuencia de la falta de voluntad de los funcionarios de la UAEGRTD de iniciar el trámite de oficio, impide el registro de los predios despojados en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, con lo cual se limita el acceso de las víctimas al proceso judicial de restitución de tierras que se adelanta ante los jueces civiles especializados de restitución de tierras.

A pesar de que la macro y microfocalización son esenciales para la realización de los fines de la ley 1448 de 2011, especialmente para la reparación de las víctimas a través de la restitución de sus predios o las medidas alternas previstas por la ley, es evidente que la tardanza por parte de la UAEGRTD en ejecutar este procedimiento de una forma más completa a lo largo del territorio nacional ha impedido que se identifique un número mayor

de predios abandonados y despojados forzosamente. Esta situación dificulta tanto la inscripción de estas tierras en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, como el inicio del trámite judicial ante los jueces civiles especializados en restitución de tierras. Esta gran dificultad que afronta el registro de las tierras abandonadas y despojadas, condiciona gravemente el derecho fundamental a la restitución y al retorno pacífico del cual son titulares las víctimas de despojo y abandono forzado, representando así un serio problema de articulación institucional entre las entidades estatales encargadas de la protección de los derechos de las víctimas.

2.2. Los problemas de colaboración armónica en el proceso judicial especial transicional de restitución de tierras

La restitución de tierras a las víctimas de despojo y abandono forzado con ocasión del conflicto armado se compone de dos grandes procesos, según se indicó en líneas anteriores. El primer proceso es de carácter administrativo del cual se encarga la UAEGRTD que pasa por la macro y microfocalización del territorio para la identificación plena de los predios y su posterior inscripción en el registro de tierras abandonadas y despojadas forzosamente. El segundo proceso se enmarca en un trámite judicial, que inicia luego del registro de las tierras abandonadas y despojadas, el cual está a cargo de los jueces civiles especializados en restitución de tierras, y termina con el fallo que ordena, ya sea la restitución, la reubicación, la compensación⁶⁴ o, en el peor de los casos, la desestimación de las pretensiones.

Por la naturaleza transitoria de los procesos judiciales de restitución de tierras y por la premura con la que los mismos han de ser fallados para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas, el Congreso de la República, por medio de la ley de víctimas, concedió una duración máxima de este proceso judicial, para lo cual fijó como plazo máximo con el que cuentan los jueces civiles especializados en restitución de tierras para proferir el fallo, un periodo de cuatro (4) meses⁶⁵ posteriores a la solicitud elevada por la víctima o la UAEGRTD. Sin embargo, el plazo fijado en la ley no se cumple; por el contrario, la duración de los procesos se prorroga en el tiempo hasta por dos (2), tres (3) o, incluso, cuatro (4)

⁶⁴ Artículo 97 Ley 1448 de 2011.

⁶⁵ Parágrafo segundo, Artículo 91, Ley 1448 de 2011.

años⁶⁶, según los datos recopilados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la ley 1448 de 2011.

Las razones por las cuales los jueces especializados en restitución de tierras no logran cumplir con los plazos legales para proferir los fallos dentro de los procesos judiciales de restitución, son múltiples. Estas causas fueron identificadas por la Comisión de Seguimiento de la Implementación de la ley 1448, cuyo estudio arrojó como razones más significativas las siguientes: i) la demora de las diferentes entidades en aportar la información ordenada por los jueces durante el trámite judicial, como por ejemplo, la georreferenciación del predio y su avalúo catastral, entre otros; ii) las dificultades en la notificación a interesados en los procesos judiciales, lo que incluye la publicación de los edictos necesarios para la publicidad del proceso mismo ante los terceros; iii) la reprogramación constante de las diligencias debido a la no comparecencia de las partes a trámites que requieren necesariamente de su presencia; iv) la demora en la designación de representantes judiciales y defensores públicos a posibles opositores y titulares de derechos de uso, goce y propiedad sobre los inmuebles objeto de restitución; y v) la asignación de acciones de tutela a los juzgados civiles especializados en restitución de tierras pues, en la mayoría de las ocasiones, este mecanismo de protección constitucional representa el mayor número de ingresos de procesos a estos juzgados, aun cuando las peticiones no estén relacionadas con el proceso transicional de restitución y reparación de víctimas⁶⁷.

Los anteriores problemas se ubican principalmente en las etapas procesales de admisión, decreto y/o práctica de pruebas y fallo. De la totalidad de procesos estudiados por la Comisión de Seguimiento de la ley de víctimas, el siete por ciento (7%) de los procesos judiciales de restitución de tierras se encuentran en espera de su admisión y preocupa que esta etapa procesal tarde un promedio de 2.9 meses, lo que equivale a las tres cuartas partes de la duración total del proceso judicial previsto en la ley⁶⁸.

⁶⁶ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la ley 1448 de 2011. Cuarto Informe al Congreso de la República. Agosto de 2017, Bogotá D.C. Pg. 196.

⁶⁷ *Ibíd.*, Pg. 197.

⁶⁸ *Ibíd.*, Pg. 197. La comisión de seguimiento de la ley 1448 de 2011 identificó que los juzgados que tardan más tiempo en definir sobre la admisión de la demanda son los ubicados en Cúcuta (5.6 meses); Pasto (4.4 meses); Magdalena (3.5. meses); y Meta (2.7 meses).

Por su parte, de los procesos estudiados por la Comisión de Seguimiento de la ley 1448, el cuarenta y cuatro por ciento (44%) de las solicitudes se encuentran en periodo probatorio. El trámite de las demandas en esta etapa judicial se ve fuertemente afectado como consecuencia de las demoras de otras entidades administrativas y territoriales en aportar la información solicitada por los jueces. Entre las demoras más notorias se destacan: i) la demora en la publicación de los edictos a cargo de la UAEGRTD para garantizar la publicidad del proceso y su puesta en conocimiento a terceros interesados; ii) demora de las entidades oficiadas para aportar información necesaria que permita determinar la titularidad sobre el predio, su uso, sus linderos, entre otros; iii) la tardanza de la Superintendencia de Notariado y Registro para aclarar los informes de diagnóstico registral; y iv) la demora de y las Corporaciones Autónomas Regionales en otorgar respuesta a los oficios librados por los diferentes despachos judiciales⁶⁹. Estas demoras o dificultades en la obtención de la información solicitada por los jueces civiles especializados en restitución de tierras, son evidencia de un problema de coordinación interinstitucional, pues las entidades oficiadas y cuya participación en el proceso de restitución de tierras es esencial para su desarrollo normal, no suelen poner a disposición lo solicitado en el tiempo requerido por las autoridades judiciales.

Llama particularmente la atención que, si bien esta situación es ampliamente conocida por los órganos de control – Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo – estos no requieran constantemente a las entidades que retardan la consecución de la información necesaria para adelantar el trámite judicial de restitución de tierras. Esta situación se evidencia en los informes de la comisión de seguimiento a la implementación a la ley 1448 de 2011, donde no se muestra el número de investigaciones disciplinarias o fiscales que hubieren iniciado estos órganos de control hacia funcionarios públicos que retrasen, dificulten o impidan la recopilación de la información por parte de los jueces civiles especializados en restitución de tierras en el trámite los procesos judiciales.⁷⁰

⁶⁹ *Ibíd.*, Pg. 197.

⁷⁰ En ninguno de los informes elaborados por la comisión de seguimiento a la implementación de la ley 1448 de 2011, se hace mención del número de investigaciones disciplinarias o fiscales que los órganos de control [Procuraduría o Contraloría] hubieren iniciado en contra de funcionarios públicos. A lo sumo, la única

Finalmente, el treinta y tres por ciento (33%) de los procesos judiciales estudiados por la Comisión de Seguimiento se encuentran pendientes de la sentencia que resuelva sobre la titularidad de los predios y la medida de reparación de las víctimas de despojo y abandono forzado. El estancamiento de las solicitudes ingresadas ante los jueces civiles especializados en restitución de tierras se debe, tanto a la asignación de estos despachos de procesos de tutela⁷¹ como a la falta de un número mayor de jueces que puedan darle una solución más pronta a estas solicitudes.

Tan solo en el Departamento de Antioquia se cuenta con un total de siete (7) juzgados especializados en restitución de tierras y un tribunal superior con tres (3) salas, los cuales han proferido un total de 627 sentencias⁷² en los siete años de vigencia de la ley 1448. Este número es bastante bajo cuando se tiene en cuenta que en diez municipios⁷³ de este

referencia que existe es el requerimiento que efectuó la Procuraduría General de la Nación a las procuradurías territoriales para que estas realicen la valoración a las entidades competentes en las presuntas omisiones, fallas en la planeación, en la identificación de las necesidades, en la asignación de presupuestos, entre otros. [Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011. *Cuarto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Agosto de 2017. Pg. 68].

Este requerimiento sigue siendo irregular en la actuación de la Procuraduría General de la Nación, en especial si se tiene en cuenta que en algunas ocasiones las entidades que se demoran en el envío de la información requerida por los jueces especializados en restitución de tierras, son del orden nacional como la Superintendencia de Notariado y Registro y la Agencia Nacional de Tierras e Hidrocarburos. Con relación a estas entidades, la Procuraduría no hace ninguna mención a la necesidad de iniciar indagaciones preliminares hacia sus funcionarios.

⁷¹ *Ibíd.*, Pg. 197. En 2016, de la totalidad de procesos que ingresaron a los despachos de los jueces civiles especializados en restitución de tierras, el 79% correspondió a acciones de tutela, mientras que solo el 21% eran solicitudes de restitución de tierras.

⁷² Rama Judicial. Portal de restitución de tierras para gestión de procesos judiciales en línea. Consultado el 21 de octubre de 2018 de la página web <http://190.217.24.108/tierras/sentencias.aspx>

⁷³ Los municipios seleccionados del departamento de Antioquia son: Turbo, Arboletes, Chigorodó, Mutatá, Dabeiba, Urrao, Cáceres, Caucasia, Ituango y San Carlos. Resulta curioso que municipios que han sido históricamente afectados fuertemente por el conflicto armado, como Ituango, Urrao y Dabeiba, presenten un número de solicitudes de restitución relativamente bajo; y más aún que el número de solicitudes inscritas en el RTDAF, en trámite y ante los jueces especializados sea de cero (0) y en ninguno de ellos se ha proferido sentencia de restitución.

departamento se suma un total de 7.455 solicitudes registradas, de las cuales solo 1.760 se encuentran hoy en día ante los jueces civiles especializados⁷⁴.

Por ello, existe un problema de colaboración armónica cuando se conoce la deficiencia del número de jueces de restitución para fallar la totalidad de los procesos dentro del término de vigencia de la ley de víctimas y, aun así, ni el Consejo Superior de la Judicatura ni el Gobierno Nacional han dispuesto un plan de creación de más jueces civiles especializados en restitución de tierras que permitan evacuar con mayor agilidad la totalidad de las solicitudes pendientes de resolver. A su vez, la asignación a los jueces civiles especializados en restitución de tierras de acciones de tutela que no tienen relación con los procesos bajo su conocimiento, dificulta la tarea de los jueces pues desplaza su atención de resolver los procesos de restitución de tierras para fallar las acciones constitucionales.

En conclusión, el proceso de restitución de tierras previsto en la ley 1448 de 2011 se encuentra gravemente afectado por un problema de cooperación interinstitucional o, en términos más amplios, de colaboración armónica. En los años que lleva de vigencia la ley, los jueces especializados en restitución de tierras no han podido evacuar ni el diez por ciento (10%) de las solicitudes que ingresan a sus despachos, tal como se mostró en el Departamento de Antioquia. Los problemas giran en torno, no solo a la demora en la obtención de la información requerida a las diferentes autoridades públicas, sino que además se centra en la imposibilidad de los jueces en fallar la totalidad de las solicitudes que ingresan a sus despachos en el término previsto en la ley.

2.3. El cumplimiento de los fallos que ordenan la restitución de las tierras despojadas y abandonadas

Adicional a los problemas descritos que giran en torno al proceso de restitución de tierras, se presentan problemas de eficacia de los fallos judiciales proferidos por los jueces especializados en restitución de tierras. El proceso de restitución no acaba con el fallo judicial

⁷⁴ Elaboración propia con información de la UAEGRTD obtenida de la siguiente dirección electrónica el 20 de octubre de 2018 y con corte al 01 de septiembre de 2018. <http://uaegrtd.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=46cb4890f3d1440baf9da6417ac90c82>

que así lo ordene; este finaliza únicamente cuando la víctima ha retornado y permanece de manera pacífica en él⁷⁵. Pero ¿qué tan frecuente es que los fallos judiciales de restitución sean incumplidos? Y, más importante aún, ¿qué tan pacífica es la permanencia de quienes logran la restitución de sus predios? El retorno a la tierra despojada es un problema para las víctimas del conflicto armado no solo por los trámites administrativos y judiciales diseñados por el Estado para asegurar la restitución de las tierras a sus verdaderos dueños y/o poseedores, sino principalmente por el miedo subyacente a que se repita lo sucedido, pues no existe una confianza de la población víctima en un aparato estatal que respalde las decisiones judiciales y ofrezca garantías de seguridad para las personas en los territorios en los que reinó el terror y el olvido. De igual forma, la falta de coordinación interinstitucional que se encamine a garantizar la seguridad de las víctimas de despojo y abandono forzado para que estas puedan retornar pacíficamente al lugar del cual fueron desplazadas por la violencia derivada del conflicto armado es, a su vez, una causa adicional del problema de eficacia en el cumplimiento de los fallos judiciales proferidos por los jueces civiles especializados en restitución de tierras.

2.3.1. El miedo al retorno

Las víctimas del conflicto armado, entre las que se hallan las víctimas de despojo y abandono forzado, temen que los hechos que dieron lugar al despojo y abandono de sus tierras sea repetido por los mismos grupos ilegales que se los causaron o por los sucesores de estos. El miedo subyacente encuentra justificación en la falta de garantías en la seguridad de las

⁷⁵ Detrás de esta breve afirmación subyace toda una teoría de la justicia que sustenta las órdenes proferidas por los jueces especializados en restitución de tierras. Los procesos de justicia transicional, especialmente el proceso judicial adelantado por los jueces civiles especializados en restitución de tierras se desarrolla a partir de una idea de justicia cuya pretensión principal es la transformación de las realidades de quienes están sometidos a ella. En el caso de la restitución de tierras, los jueces se encuentran facultados para proferir órdenes de toda índole que se encuentren encaminadas a satisfacer los derechos fundamentales de las víctimas de despojo y abandono forzoso, de tal manera que se mejoren las condiciones de vida de esta población. V.gr. Un juez de restitución de tierras podrá ordenar a una autoridad municipal o nacional la creación de todo un andamiaje jurídico cuyo objetivo sea asegurar la permanencia pacífica de las víctimas reparadas en sus hogares restituidos. De igual forma, podrá ordenar que se ejecuten todos los actos que sean necesarios para garantizar el cumplimiento de la orden judicial. Al respecto, véase BLANCO CORTINA, David; GÚIZA GÓMEZ, Diana; y SANTAMARÍA CHAVARRO, Camila Andrea. *¿Corregir o distribuir para transformar? Una concepción de justicia para la política pública de restitución de tierras en Colombia*. Primera Edición, Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2017. Pgs. 262.

víctimas, líderes y reclamantes de tierras⁷⁶. Entre el 01 de enero al 17 de noviembre de 2018 fueron asesinados un total de 226 líderes y/o defensores de derechos humanos. De esta cifra, el 80.08% de los asesinatos fueron consecuencia directa de conflictos en torno a la tierra, el territorio y los recursos naturales⁷⁷.

Esta situación es problemática pues los inconvenientes circunscritos a la seguridad, tanto de las víctimas de despojo y abandono forzado, como de los líderes sociales que promueven este tipo de mecanismos de reparación, habían sido ya reseñados por diferentes instituciones, entre ellas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En su informe *Verdad, Justicia y Reparación*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos puso en evidencia que, a partir del desarrollo de la ley 1448, hubo un aumento “*en la situación de inseguridad*

⁷⁶ *Ibíd.*, Pg. 150. Sin embargo, esta no es la única referencia al peligro al que constantemente se ven sometidas las víctimas que reclaman sus tierras. Los múltiples informes que han sido usados para esta investigación, llegan a la misma conclusión respecto a la falta de protección respecto de esta población vulnerable, la cual no ha sido superada en los años de vigencia de la ley 1448 de 2011 y, por el contrario, pareciera agravarse con el tiempo y el cambio del gobierno Santos al gobierno Duque. [Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011. *Cuarto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Agosto de 2017. Pgs. 249.; Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. *Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2012-2013*. Bogotá, agosto de 2013. Pgs. 695.; Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 2013. Pgs. 483.; Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Capítulo V: Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticas, Informe anual 2017*. 2017. Pgs. 94.]

No se puede perder de vista que la desprotección de las víctimas y reclamantes de tierras genera una situación de desconfianza en las instituciones, especialmente de los órganos de control [Procuraduría, Contraloría y Defensoría del Pueblo] al igual que con relación a la Fiscalía General de la Nación. [Human Rights Watch. *El riesgo de volver a casa: violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de tierras en Colombia*. 2013. Pg. 174]

⁷⁷ Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. *Todos los nombres, todos los rostros. Separata de Actualización*. 19 de noviembre de 2018. Consultado el 03 de diciembre de 2018 de la dirección electrónica <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Separata-de-actualizaci%C3%B3n-de-INFORME-ESPECIAL-Todos-los-nombres-todos-los-rostros.-19-de-noviembre-2018-2.pdf>

y riesgo para los líderes sociales y defensores que participaban en los procesos de restitución de tierras.”⁷⁸

Las amenazas a quienes habitaron el predio El Toco en los Brasiles, Departamento de Cesar, ejemplifican la situación descrita por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Human Rights Watch, en su informe “*El riesgo de volver a casa*”⁷⁹, entrevistó a uno de los líderes del grupo de familias que reclaman tierras en este predio, el señor Juan Carlos Ramírez⁸⁰, quien afirmó que las amenazas en su contra se intensificaron luego de que él y otros miembros de su familia presentaran solicitudes de restitución de tierras ante la Unidad de Restitución a finales del año 2011, cuando apenas iniciaba la vigencia de la ley 1448⁸¹. Estos actos de violencia no han cesado y, por el contrario, parecieran ir en aumento. El 11 de abril de 2018, en el municipio de San Pedro de Urabá, Antioquia, fueron asesinadas ocho personas cuando se dirigían a efectuar el trámite de restitución de un predio ubicado en este municipio⁸². Nuevamente, la falta de colaboración armónica entre las diferentes instituciones encargadas de asegurar el efectivo ejercicio de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado, no solo retrasa el proceso de reparación integral, sino que además reduce la efectividad en la implementación de la ley 1448 y los propósitos que se trazó el Estado colombiano junto con ella.

⁷⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 31 de diciembre de 2013.

⁷⁹ En este informe se narran las experiencias vividas por quienes han pretendido retornar a sus tierras, las amenazas de las que han sido objeto y, por supuesto, su consumación. La entrevista citada, es tan solo una de las muchas que documentó Human Rights Watch.

⁸⁰ El nombre del líder comunal reclamante de tierras en el predio El Toco, fue modificado por Human Rights Watch para seguridad de este.

⁸¹ Human Rights Watch. *El riesgo de volver a casa: violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de tierras en Colombia*. 2013, Pg. 84. El informe narra la historia de múltiples familias y personas de varios de los municipios más afectados por el conflicto armado, quienes también sufrieron amenazas constantes, no solo por los remanentes de los extintos grupos armados que controlaron dichas tierras – autodefensas y FARC –, sino además por los nuevos grupos que entraron a disputar el territorio para el control de actividades ilícitas como la minería ilegal o la producción de sustancias psicoactivas.

⁸² Diario El Espectador. *Mueren ocho policías durante ataque en el Urabá a grupo de restitución de tierras*. Consultado el 21 de octubre de 2018 de la página web del diario El Espectador <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ocho-policias-muertos-en-ataque-en-el-uraba-articulo-749402>.

Las constantes amenazas a las víctimas de restitución de tierras para que se abstengan de presentar solicitudes ante la Unidad de Restitución o que retornen efectivamente a sus predios, traen como consecuencia en la realidad el bajo índice de entrega efectiva de las tierras a las víctimas. Cerca de la mitad de los predios cuya restitución es ordenada por los jueces especializados en restitución de tierras, resulta en la entrega material del predio⁸³. En tal sentido, no solo hay un problema de eficacia de los fallos judiciales, sino además un problema de coordinación interinstitucional dirigida a la garantía de la vida y seguridad de las víctimas. Sin esta garantía, ni el procedimiento administrativo ni el trámite judicial prescrito por la ley 1448 de 2011, podrán satisfacer el derecho de las víctimas a la reparación integral, menos aún, su derecho fundamental a la restitución de tierras⁸⁴.

2.3.2. La falta de coordinación interinstitucional en el cumplimiento de los fallos judiciales

La falta de coordinación interinstitucional o, en términos generales, de colaboración armónica entre las diferentes entidades estatales que tienen a su cargo el logro de los objetivos previstos en la ley 1448, pone en riesgo, ya no solo la garantía de los derechos de las víctimas y la transformación de sus realidades particulares, sino además el cumplimiento de toda una política pública dirigida a la satisfacción de las necesidades básicas de una población que ha sido marginada y victimizada a lo largo de la historia de nuestro país: el campesino que ha

⁸³ BLANCO CORTINA, David; GÜIZA GÓMEZ, Diana; y SANTAMARÍA CHAVARRO, Camila Andrea. *¿Corregir o distribuir para transformar? Una concepción de justicia para la política pública de restitución de tierras en Colombia. Primera Edición, Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2017. Pg. 186.*

⁸⁴ Las estadísticas respecto a la entrega de los predios que son de titularidad de las víctimas de despojo o abandono forzado difieren sustancialmente unas de otras. Por su parte, Nelson Camilo Sánchez, en su libro *Tierra en Transición: Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*, sostiene que “el porcentaje de hogares con orden de restitución que cuentan con el goce material de los predios” [Pg. 265] asciende a un 84%; sin embargo, como ya se indicó, el Consejo Superior de la Judicatura concluyó que esta cifra llega, si acaso, al 49%. Ahora bien, BLANCO CORTINA, David; GÜIZA GÓMEZ, Diana; y SANTAMARÍA CHAVARRO, Camila Andrea, llegan a la conclusión de que “la restitución se ha efectuado en un alto porcentaje respecto de baldíos, terrenos de extensión menor a una UAF y predios ubicados en zonas de reserva. Ello impide revertir al [sic] despojo pues no se restituyen los predios que efectivamente se usurparon, contradice los propósitos redistributivos de toda política agraria y restringe las posibilidades de superar las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas por la productividad restringida de los predios, respectivamente.” [Pg. 152].

debido movilizarse de su lugar de origen, sus tierras, sus creencias y costumbres y desplazarse a las grandes urbes con el propósito de huir de los estragos del conflicto.

Llama particularmente la atención la falta de colaboración armónica entre la administración de justicia y el poder ejecutivo. Para efectos de cumplimiento de los propósitos previstos por el legislador en la ley 1448, los jueces requieren del respaldo del poder ejecutivo para que este ponga a su disposición la fuerza pública necesaria para velar, no solo por la restitución de los predios, sino además por la permanencia de las víctimas indemnizadas en sus territorios restituidos. Si el poder ejecutivo, encabezado por el presidente de la República, no pone a disposición de los jueces especializados en restitución la fuerza pública necesaria que respalde sus decisiones judiciales, el proceso de restitución de tierras no será más que un aglutinamiento de textos jurídicos cuya vocación de cumplimiento estará más que cuestionada⁸⁵.

Además, la restitución efectiva de los predios es precaria según los datos arrojados por el Consejo Superior de la Judicatura, pues solo el 49% de las órdenes de restitución consiguen hacerse efectivas. En todo caso, aun cuando las cifras fueran mayores⁸⁶, la restitución, en términos generales, se ha efectuado principalmente sobre baldíos, terrenos de extensión menor a una UAF (Unidad Agrícola Familiar) y predios ubicados en zonas de reserva, según se indicó sobre el final del acápite 2.3.1.

⁸⁵ “El buen desempeño del poder judicial no sólo depende de factores internos, propios de su funcionamiento, sino del entorno social, político e institucional en el cual opera: la capacidad institucional, el buen funcionamiento del sistema electoral, la existencia de órganos de representación política fuertes y el respaldo de la fuerza pública son condiciones necesarias para que la justicia cumpla con sus cometidos, tanto como lo son la existencia de cierta equidad social y de una ciudadanía fuerte y activa”. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *Jueces sin Estado: La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2008, Pg. 15.

Es cierto que el cumplimiento de los fallos judiciales proferidos por los jueces de restitución de tierras no depende únicamente de la presencia permanente de una fuerza pública que respalde sus decisiones, sino de todo un aparato institucional que ocupe los lugares de las antiguas estructuras criminales. Sin embargo, el presente análisis se centra en la precariedad de la seguridad en los municipios periféricos pues constituye el medio a través del cual se hace más visible la actual realidad del proceso de restitución de tierras.

⁸⁶ Nelson Camilo Sánchez León, en su libro *Tierra en Transición: Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia* cita una cifra superior de gozo material de los predios por parte de las víctimas de despojo y abandono forzado (84%) la cual fue extraída del informe parcial de resultados publicado por la Unidad de Restitución de Tierras en el año 2016.

La falta de un acompañamiento a los jueces de restitución por parte de la fuerza pública se hace evidente en el incremento de asesinatos a líderes sociales reclamantes de tierras y en los ataques a las diligencias judiciales en las que se hace efectiva la restitución, tal como sucedió el 11 de abril de 2018 en el municipio de San Pedro de Urabá, Antioquia, según se reseñó con anterioridad. Todos estos son síntomas de una falta de coordinación interinstitucional, especialmente con una fuerza pública que debería estar decidida a asegurar el orden constitucional a través del cumplimiento efectivo de las órdenes contenidas en los fallos proferidos por los jueces civiles especializados en restitución de tierras.

Como se ha podido ver, el cumplimiento de los fallos judiciales proferidos por la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras es ineficaz como consecuencia, en primer lugar, del temor generado en la población víctima de regresar a sus predios ante la desconfianza en un aparato estatal capaz de asegurar su vida y tranquilidad. Por otra parte, esta ineficacia se origina en la incapacidad del Estado de lograr una articulación interinstitucional que se encuentre encaminada a la satisfacción de los derechos de la población despojada y abandonada forzosamente de sus predios.

La falta de articulación interinstitucional deriva, según se indicó, en la falta de garantía y protección de los derechos de la población despojada y abandonada forzosamente de sus predios, en especial, del derecho a la garantía de no repetición. Para garantizar este derecho, es necesaria la presencia de la fuerza pública en las diligencias de entrega de predios llevadas a cabo en los trámites judiciales, al igual que su permanencia en estos territorios para brindar seguridad a las víctimas indemnizadas, así como a los líderes reclamantes de tierras. De igual forma, deben garantizarse estos mismos derechos respecto de los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir los fallos judiciales de los jueces especializados en restitución de tierras y que dichas medidas permanezcan en el tiempo. Sin el debido engranaje institucional, capacitado y que dirija sus esfuerzos al cumplimiento, tanto de los presupuestos de la ley 1448 como de los fallos judiciales de los jueces de restitución de tierras, la implementación de la ley de víctimas no solo será una promesa postergada indefinidamente en el tiempo, sino que la garantía de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado estará grave e irreversiblemente comprometida a quedar relegada en el olvido.

2.4. Conclusión con respecto al segundo capítulo: la falta de voluntad con relación a la implementación del proceso de restitución de tierras previsto en la ley de víctimas es un problema de colaboración armónica

La ley 1448 de 2011 o ley de víctimas está afectada por un problema de ineficacia como consecuencia de un problema generalizado de falta de coordinación interinstitucional o, en otros términos, de colaboración armónica entre las diferentes entidades que deben velar por asegurar el cumplimiento de todas sus previsiones. Por una parte, la falta de la macro y microfocalización de un mayor número de predios despojados y abandonados se ha convertido en un “cuello de botella” en algunos casos insuperable para las víctimas de despojo y abandono forzado pues sin el registro de sus predios en el registro de tierras abandonadas y despojadas forzosamente, difícilmente podrán acceder a la jurisdicción especializada en restitución de tierras para que se ordene la restitución de sus predios despojados o abandonados, al ser este un requisito de procedibilidad para el inicio del proceso judicial previsto en la ley.

Esto se representa, tal como se indicó en líneas anteriores [2.1. de este capítulo], en un menor trámite de las tierras registradas que pasan a la ulterior etapa judicial que, en algunos municipios – como el caso de Dabeiba, en Antioquia – no se ha logrado siquiera la resolución judicial de al menos una (1) solicitud presentada por las víctimas de despojo y abandono forzado en este municipio.

A pesar de que el procedimiento administrativo de macro y microfocalización ha aumentado considerablemente en comparación con años anteriores, la UAEGRTD no ha logrado la identificación de la mayoría de los predios abandonados y despojados, cuya estimación total llega a los 5.5. millones de hectáreas⁸⁷. Por tal razón, resulta claro que a la finalización de la vigencia de la ley 1448 de 2011 las víctimas de despojo y abandono forzado, no solo no habrán sido identificadas en su mayoría, sino que tampoco habrán sido reparadas integralmente.

⁸⁷ Esta es una de las cifras alentadoras. Otras anuncian la existencia de 7.5. millones de hectáreas abandonadas y despojadas, y hasta en 10 millones de hectáreas. Al respecto, ver SÁNCHEZ LEÓN, Nelson Camilo. *Tierra en Transición: Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia. Ediciones Antropos Ltda, octubre de 2017. Pg. 160.

Por otra parte, el proceso judicial en sí mismo, a pesar de estar concebido para una corta duración, se ha prorrogado en la mayoría de los casos más allá de las mejores estimaciones. Muchos procesos tardan dos, tres o hasta cuatro años para ser resueltos por los jueces especializados en restitución de tierras. Esto se debe a una multiplicidad de factores. Entre los más notorios se hallan, por supuesto, la congestión judicial, la asignación de resolución de acciones de tutela a esta jurisdicción - siendo este el mayor número de ingresos a los despachos judiciales -, la falta de una colaboración institucional entre los órganos encargados de la implementación de la ley con otros cuya participación resulta esencial para el cumplimiento de los fines constitucionales, especialmente con la rama ejecutiva, para que alleguen toda la información necesaria requerida por los despachos judiciales⁸⁸, la desactualización catastral, entre muchos otros.

Finalmente, aun cuando los jueces logran proferir los fallos judiciales a favor de las víctimas, en la mayoría de las oportunidades estos quedan únicamente en palabras lanzadas al vacío. Lo anterior, debido a que estos tienen poca vocación de cumplimiento. En primer lugar, porque las víctimas de despojo y abandono forzado, a pesar de contar con una sentencia que ordene la restitución de sus predios, no están dispuestas a retornar como consecuencia de las amenazas en su contra y de los líderes reclamantes de tierras, lo cual causa un miedo generalizado entre la población víctima. Adicionalmente, los jueces no cuentan con el respaldo de la fuerza pública que facilite el cumplimiento de las órdenes proferidas en sus fallos judiciales, lo cual causa una situación generalizada de inseguridad, tanto en las propias víctimas como en los funcionarios judiciales que deben velar por el cumplimiento de sus decisiones. En este orden de ideas, a pesar de que los jueces especializados en restitución de tierras profieran decisiones con contenido progresista o ingenioso que puedan mejorar las condiciones de vida de estas personas, sus fallos judiciales no logran ser cumplidos debido a la falta de un aparato estatal que respalde las decisiones proferidas por los jueces de restitución de tierras.

⁸⁸ La ausencia o deficiencia en la información catastral y de uso de tierras suelen ser las que más dificulten la tarea de los jueces al momento de proferir sus fallos. La labor de identificación y determinación correcta del inmueble y sus propietarios y/o poseedores resulta más dispendiosa para los jueces ante estas circunstancias.

Conclusión

La doctrina de separación de poderes es una fórmula jurídica y política a través de la cual los Estados de corte liberal, como el Estado colombiano, no solo controlan el ejercicio del poder público, sino que además buscan cumplir con los fines constitucionales plasmados en sus cartas políticas. Sin embargo, esta doctrina no responde de la mejor manera a los nuevos retos a los que estos Estados se enfrentan. A partir de allí, el principio de colaboración armónica surge como una solución a los nuevos problemas que afrontan los Estados modernos de corte liberal, inclusive las situaciones de tensión institucional derivadas del desarrollo de la doctrina de separación de poderes.

Un ejemplo de los nuevos problemas a los que se enfrentan los Estados modernos son los procesos de justicia transicional como aquellos que ha afrontado el Estado colombiano en el marco del conflicto armado que sostuvo con las FARC. En estos eventos es en donde el principio de colaboración armónica cobra mayor relevancia como herramienta para lograr los objetivos que se fijan los Estados en los procesos de justicia transicional, así como para afrontar situaciones de estados de cosas inconstitucionales. Según se mostró a lo largo de esta monografía de grado, a través del desarrollo del principio de colaboración armónica el Estado colombiano pretende coordinar los esfuerzos de una multiplicidad de sus órganos para asegurar el cumplimiento de los fines constitucionales.

Así, para superar el estado de cosas inconstitucionales con relación a la población víctima de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional a través de la sentencia T – 025 de 2004, profirió un amplio número de órdenes dirigidas a diferentes órganos del Estado con el fin de que estos efectuaran todos los esfuerzos posibles para asegurar la superación del estado de

cosas inconstitucionales con relación a esta población vulnerable. A su vez, el principio de colaboración armónica es el eje articulador de las relaciones entre los órganos encargados de implementar la ley 1448 de 2011, en especial el proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Para ello, la UAEGRTD debe cumplir con sus funciones de identificación e inscripción del mayor número de predios despojados o abandonados, incluso mediante el uso de sus facultades oficiosas. De esta manera, se podrá asegurar el ingreso de un mayor número de solicitudes ante la jurisdicción especial de restitución de tierras.

A pesar de la relevancia que adquiere el principio de colaboración armónica en procesos de justicia transicional, en esta monografía de grado quedó visto que el proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente prescrito en la ley de víctimas es ineficaz como consecuencia de un problema generalizado de coordinación interinstitucional. Este problema de colaboración armónica se manifiesta concretamente en la falta de un proceso completo de micro y macrofocalización de los predios despojados y abandonados forzosamente de tal manera que se cumpla con la inscripción de estos predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción especializada en restitución de tierras. El gran volumen de predios sin identificar es un cuello de botella que limita el acceso de la población víctima a este proceso judicial encaminado a la restitución de sus tierras.

Pero no solo se encuentra afectado este procedimiento administrativo; también se encuentra afectado el proceso judicial de restitución de tierras despojadas y abandonadas por problemas de coordinación interinstitucional que derivan en la tardanza de la resolución de fondo de los procesos judiciales. Según se evidenció en el capítulo II de esta monografía de grado, muchos procesos judiciales de restitución de tierras toman más de dos años en ser resueltos por los jueces de conocimiento con lo cual no se cumple con los términos prescritos en la ley 1448 de 2011. Esta tardanza en su resolución se origina a partir de la no remisión de información al proceso por múltiples órganos, lo cual limita la actividad probatoria del juez civil de restitución de tierras. De igual forma, a los jueces les son asignadas acciones de tutela que deberán tramitar prioritariamente antes que los procesos de restitución de tierras,

por lo que desplazan la resolución de estos procesos por solucionar de fondo las acciones constitucionales.

Por último, los fallos judiciales que han sido proferidos por la jurisdicción transicional de restitución de tierras no cuentan con un aparato estatal que respalde el cumplimiento de sus órdenes. De igual forma, aun cuando las sentencias proferidas por esta jurisdicción especial ordenen la restitución de los predios a favor de las víctimas de despojo y abandono forzado, estas no retornan a sus territorios como consecuencia del temor a que los hechos que dieron lugar a su desplazamiento y al despojo de sus tierras vuelvan a ocurrir.

De esta forma, resulta claro que el problema de falta de aplicación del principio de colaboración armónica que aqueja al proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente impedirá que, al término de vigencia de la ley 1448 de 2011, la mayoría de las víctimas logre ser reparada integralmente y puedan retornar a sus territorios. La situación actual, conduce a pensar que al Estado colombiano le basta con ampliar el término de vigencia de la ley, sin considerar en mejorar el desarrollo del principio de colaboración armónica en el proceso de restitución de tierras. Lo anterior, aun cuando las intenciones del Estado, en especial las del Gobierno Nacional actual, no parecieran ser las de impulsar en la mayor medida de lo posible la implementación de la ley de víctimas.

El panorama de las víctimas del conflicto armado, en particular de las víctimas de despojo y abandono forzado, no es alentador: los asesinatos de líderes sociales, la disminución de los términos para presentar solicitudes de registro de los predios despojados en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente, al igual que la falta de asignación de más jueces especializados y la designación de unidades especializadas que resuelvan las solicitudes de información de los jueces, dan cuenta de ello. Tampoco es alentador el panorama de la implementación del Acuerdo de Paz. Según se pudo evidenciar, el proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente es central para el desarrollo del punto 1 [Hacia un nuevo campo colombiano] del Acuerdo Final, por lo que, si este proceso judicial fracasa, el desarrollo del campo colombiano quedará sujeto a las buenas intenciones de los gobernantes de turno. Por ello, el principio de colaboración armónica en este caso suele ser una fórmula abstracta sin contenido concreto que no pareciera ser si quiera vinculante en ocasiones para el Estado, en especial cuando se trata de afrontar la superación

de situaciones de injusticia como las que afrontan las víctimas de despojo y abandono forzado.

Bibliografía

Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016. Alto Comisionado para la Paz. Pgs. 310

AGUIRRE FERNÁNDEZ, Richard. *Grupos ilegales, responsables del 70% de la deforestación en Colombia*. En: Portal web del diario El Colombiano. Publicado el 10 de abril de 2019. Consultado de la página web de El Colombiano el 03 de mayo de 2019 <https://www.elcolombiano.com/colombia/grupos-al-margen-de-la-ley-son-los-responsables-del-70-de-la-deforestacion-gobierno-FG10524441>

Área de Memoria Histórica Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Línea de Investigación Tierra y Conflicto. *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá, septiembre de 2009. Pgs. 100.

BARRETO, Antonio. *El análisis de la división de los poderes públicos en Colombia: Guía de Instrucciones iniciales*. En: Nuevas Tendencias del Derecho Administrativo. Editorial Temis, Bogotá, Colombia. 2016. Pgs. 363-384.

BLANCO CORTINA, David; GÜIZA GÓMEZ, Diana; y SANTAMARÍA CHAVARRO, Camila Andrea. *¿Corregir o distribuir para transformar? Una concepción de justicia para la política pública de restitución de tierras en Colombia*. Primera Edición, Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2017. Pgs. 262.

Canal Caracol Televisión. Los Informantes. 10 de junio de 2018. *En la miseria viven algunas de las 8.5 millones de víctimas del conflicto que esperan reparación*. <https://www.caracoltv.com/los-informantes/en-la-miseria-viven-algunas-de-las-85-millones-de-victimas-del-conflicto-que-esperan-reparacion-ie134> Consultado el 10 de junio de 2018

Caracol Radio. *Alrededor de 22.000 personas han sido beneficiadas con restitución de tierras.* http://caracol.com.co/radio/2017/01/26/nacional/1485438848_353787.html
Consultado el 16 de septiembre de 2018.

Centro Nacional de Memoria Histórica. *Tierras y Conflictos Rurales: Historia, políticas agrarias y protagonistas.* Primera Edición: septiembre de 2016. Bogotá, CNMH. Pgs. 739.

Centro Nacional de Memoria Histórica. *Una Nación Desplazada. Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia.* Bogotá, CNMH – UARIV, 2015, Pg. 178.

Corte Constitucional. Sentencia C-971 del 07 de octubre de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia C-246 del 16 de marzo de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. Sentencia C-332 del 17 de mayo de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Corte Constitucional. Sentencia C-527 del 14 de agosto de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional. Sentencia C-977 del 13 de noviembre de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia C-449 del 9 de julio de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia C-1493 del 02 de noviembre de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-227 del 05 de mayo de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T – 821 del 05 de octubre de 2007. M.P. Catalina Botero Marino.

Corte Constitucional. Sentencia C – 004 del 7 de mayo de 1992. Salvamento de Voto M. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. Auto No. 385 del 10 de diciembre de 2010 de seguimiento a la sentencia T – 025 de 2004. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Auto No. 365 del 11 de mayo de 2010 de seguimiento a la sentencia T – 025 de 2004. M.P. María Victoria Calle Correa.

Congreso de la República. Constitución de 1886

Congreso de la República. Constitución de 1991.

Congreso de la República. Ley 387 de 1997

Congreso de la República. Ley 1448 de 2011

Congreso de la República. Gaceta del Congreso de la República No. 63 del 01 de marzo de 2011. Bogotá, 23 de febrero de 2011

Congreso de la República. Exposición de motivos de los Proyectos de ley No. 213 de 2010 y 085 de 2010.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011. *Cuarto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Agosto de 2017. Pgs. 249.

Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. *Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2012-2013*. Bogotá, agosto de 2013. Pgs. 695.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 2013. Pgs. 483.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Capítulo V: Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticas, Informe anual 2017*. 2017. Pgs. 94.

¿Cómo explicar la sistematicidad en los asesinatos de líderes sociales? En: Portal web Revista Semana. Informe del 02 de mayo de 2019. Consultado de la página web de Revista Semana el 04 de mayo de 2019 <https://www.semana.com/nacion/articulo/como-explicar-la-sistematicidad-en-los-asesinatos-de-lideres-sociales/600165>

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia en 2017*. Comunicado de prensa del 22 de marzo de 2018.

Entrevista a Juan Manuel Galán publicada por el Diario Web Periscopio Político en su página web <https://www.periscopiopolitico.com.co/2017/05/22/hay-que-ampliar-la-vigencia-de-la-ley-de-victimas-juan-manuel-galan/>. Consultado el 06 de mayo de 2018

Diario El Espectador. *Mueren ocho policías durante ataque en el Urabá a grupo de restitución de tierras*. Consultado el 21 de octubre de 2018 de la página web del diario El

Espectador <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ocho-policias-muertos-en-ataque-en-el-uraba-articulo-749402>.

Diario El Espectador. *Solicitan archivo de proyecto que modifica la Ley de Víctimas*. 18 de octubre de 2018. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/solicitan-archivo-de-proyecto-que-modifica-la-ley-de-victimas-articulo-818620> consultado el 2 de diciembre de 2018.

Diario El Espectador. *Senadora propone reforma a la Ley de Víctimas. La propuesta de Cabal para modificar la restitución de tierras*. 17 de diciembre de 2018. <https://colombia2020.elespectador.com/politica/la-propuesta-de-cabal-para-modificar-la-restitucion-de-tierras> consultado el 27 de diciembre de 2018.

Dejusticia. *Proyecto de ley del Centro Democrático busca transformar radicalmente la ley de Restitución de Tierras*. 18 de octubre de 2018. <https://www.dejusticia.org/proyecto-de-ley-del-centro-democratico-busca-transformar-radicalmente-la-ley-de-restitucion-de-tierras/> Consultado el 2 de diciembre de 2018.

ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana. *“La paz territorial” o la centralización del posconflicto*. En: Revista *Ámbito Jurídico* el 24 de enero de 2018. Consultado el 30 de enero de 2018 en la dirección electrónica <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administracion-publica/la-paz-territorial-o-la-centralizacion-del-posconflicto>

FORERO ORTIZ, Javier. *300.000 hectáreas ya han sido devueltas a víctimas del conflicto*. En: Portal Web del Diario El Tiempo. Consultado el 30 de abril de 2018 en la dirección electrónica <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/avances-de-la-restitucion-de-tierras-en-colombia-tras-7-anos-de-su-comienzo-211466>

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*. Grupo Editorial Penguin Random House, Bogotá, abril de 2014, segunda edición. Pgs. 308.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *Jueces sin Estado: La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2008. Pgs. 218.

GÓMEZ VELÁSQUEZ, Alejandro y MONTOYA BRAND, Mario. *Una revisión contemporánea a la doctrina de separación de poderes*. En: Revista *Civilizar*. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 17, núm. 32, enero – junio 2017. Pgs. 49 – 65. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia.

GUEREÑA, Arantxa. *Radiografía de la Desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Mayo, 2017. Pgs. 38.

Human Rights Watch. *El riesgo de volver a casa: violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de tierras en Colombia*. 2013. Pgs. 211.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. *Todos los nombres, todos los rostros. Separata de Actualización*. 19 de noviembre de 2018. Pgs. 38. Consultado el 03 de diciembre de 2018 de la dirección electrónica <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Separata-de-actualizaci%C3%B3n-de-INFORME-ESPECIAL-Todos-los-nombres-todos-los-rostros.-19-de-noviembre-2018-2.pdf>

HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John. *The Federalist: a collection of essays, written in favor of the new constitution, as agreed upon by the Federal Convention*. New York, Hanover Squar, 1787. Vol 1. Pgs. 227.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John. *The Federalist: a collection of essays, written in favor of the new constitution, as agreed upon by the Federal Convention*. New York, Hanover Square, 1787. Vol 2. Pgs. 384.

Kroc Institute for International Peace Studies. Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Diciembre 2016 – mayo 2018. Agosto de 2018, Universidad de Notre Dame. Pgs. 344.

LEMAITRE RIPOLL, Julieta. *Las zonas sin ley y la normalización de la violencia en México y Colombia*. En: SELA, septiembre de 2014. Pgs. 30.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Editorial Skla, Bogotá, Colombia. Edición marzo de 2012. Pg. 101

LÓPEZ CASTAÑO, María. *El fracaso del ambientalismo colombiano*. En: Portal web Revista Semana. Publicado el 18 de marzo de 2019. Consultado de la página web de la Revista Semana el 03 de mayo de 2019 <https://www.semana.com/nacion/articulo/chiribiquete-es-uno-de-los-parques-naturales-mas-atacados-por-la-deforestacion-en-colombia/605873>

LUNA ESCALANTE, Estefanía. *Tierras despojadas ¿derechos restituidos? (Des)encuentros acerca del problema de la tierra en Colombia en un escenario de “justicia transicional”*. Colección mejores trabajos de grado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Antioquia Número 18. 2013. Pgs. 122.

MONTERROSA, Heidy. *Según el Banco Mundial, Colombia es el segundo país más desigual de América Latina*. En: Portal virtual del Diario La República. 16 de noviembre de 2017. Consultado de la página web del portal virtual del Diario La República el 23 de enero de 2019. <https://www.larepublica.co/economia/segun-el-banco-mundial-colombia-es-el-segundo-pais-mas-desigual-de-america-latina-2570469>

MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. Editorial Porrúa, decimoséptima edición, México, 2007. Pgs. 631.

NEIRA, Armando. *En 2017 aumentó el abismo entre millonarios y pobres*. En: Diario Electrónico “El Tiempo”. Consultado el 23 de septiembre de 2018 en la página web <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-aumento-en-el-2017-y-la-brecha-entre-ricos-y-pobres-175900>

¡Miedo! En: Portal web Revista Semana. Informe del 02 de marzo de 2018. Consultado de la página web de la Revista Semana el 03 de mayo de 2019 <https://www.semana.com/nacion/articulo/miedo-inseguridad-en-colombia-delincuencia/555836>

Módulo Pedagógico. La restitución de tierras y territorios. Justificaciones, dilemas y estratégicas. De Justicia y Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Bogotá, agosto de 2016. Pgs. 185.

Presidencia de la República. Decreto 4829 de 2011.

Procuraduría General de la Nación. *Procuradores para la restitución de tierras: guía práctica para la actuación*. Bogotá D.C., Colombia, Zetta Comunicadores S.A., julio de 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Infografía Colombia: Humanitarias Snapshot – Restitución de tierras (08 de septiembre de 2015). Consultado el 02 de septiembre de 2018 de la página web <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2015/10/05/una-mirada-gr-fica-a-la-restituci-n-de-tierras-en-colombia.html>.

QUINCHE ROA, Juan Manuel; PERDOMO VACA, Paola; VARGAS REINA, Jennifer. Observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad agraria. *Despojo paramilitar en el Magdalena: El papel de las élites económicas y políticas*. Junio de 2018, No. 1. Bogotá, Pgs. 91.

RUIZ GONZÁLES, Luis Enrique. *¿Estamos tirando la toalla con la Restitución?* Consultado de la página web del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria el 22 de septiembre de 2018 <http://www.observatoriodetierras.org/portfolio/estamos-tirando-la-toalla-con-la-restitucion-de-tierras/>.

Revista Semana. *Los 100 municipios críticos*. Consultado de la página web de Revista Semana el 20 de octubre de 2018 <http://especiales.semana.com/especiales/proyectovictimas/100-municipios-criticos/index.html>

Rama Judicial. Portal de restitución de tierras para gestión de procesos judiciales en línea. Consultado el 21 de octubre de 2018 de la página web <http://190.217.24.108/tierras/sentencias.aspx>

SÁENZ V., Jorge. *Minería ilegal del oro le compite al narcotráfico*. En: Portal web de la Revista Semana. Publicado el 04 de mayo de 2018. Consultado de la página web de la Revista Semana el 03 de mayo de 2019 <https://www.elespectador.com/economia/mineria-ilegal-del-oro-le-compite-al-narcotrafico-articulo-753924>

SÁNCHEZ LEÓN, Nelson Camilo. *Tierra en Transición: Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia. Ediciones Antropos Ltda, octubre de 2017. Pg. 160.

Presidencia de la República. Decreto 4829 de 2011.

Unidad para las Víctimas. Red Nacional de Información: Reporte General al 01 de enero de 2019. Consultado de la página web de la Unidad para las Víctimas el 18 de enero de 2019. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General>

W radio. Debate entre Samuel Hoyos, Rodrigo Lara y Clara rojas del 04 de mayo de 2018. Consultado el 24 de abril de 2018 de la dirección electrónica <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/debate-w-ineficacia-e-inoperancia-en-el-posconflicto/20180504/nota/3745866.aspx>

W radio. Entrevista a la exsenadora Sofía Gaviria por la W Radio del 23 de abril de 2018. Consultado el 23 de abril de 2018 de la dirección electrónica <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/ley-de-victimas-se-volvio-herramienta-de-politiqueria-del-partido-liberal-sofia-gaviria/20180423/nota/3740769.aspx>

Transparencia Internacional. Índices de percepción de corrupción del año 2018. Consultado de la página web de Transparencia Internacional del 02 de febrero de 2019. <https://www.transparency.org/country/COL>