



Restitución de tierras para las mujeres en el marco de la Ley 1448 de 2011

Revisión desde la perspectiva del derecho
sustantivo privado.

Presentación

Desde 1982 la Casa de la Mujer, organización feminista colombiana ha dedicado su trabajo al reconocimiento, la promoción y la defensa de los derechos de las mujeres, a la construcción de un país en paz y al fortalecimiento del estado de derecho para el ejercicio de la democracia en condiciones de inclusión.

En este proceso, la Casa ha apoyado a través de distintas acciones con mujeres, grupos y organizaciones de mujeres y mixtas los procesos de diálogo para la terminación del conflicto armado, y ha contribuido a una mayor toma de conciencia en las mujeres sobre su rol como sujetos políticos en favor de la paz.

En el marco descrito, la Casa apoyó el proceso de incidencia de sectores de la sociedad civil en la Ley 1448 de 2011 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”* y ha acompañado a las mujeres víctimas que buscan acceder a la restitución de tierras en aplicación de la Ley.

Los informes de las entidades de control, de organizaciones de la sociedad civil y las experiencias de las mujeres y de las víctimas en general, han evidenciado dificultades en la aplicación de la Ley que reflejan las tensiones que se generan al crear mecanismos de justicia transicional que no se articulan adecuadamente con la normatividad ordinaria que ha sido la que tradicionalmente ha regulado las relaciones entre particulares y entre éstos y el Estado.

Consciente de la significativa importancia que tiene la Ley para el restablecimiento de la paz, la restitución de los derechos de las víctimas y las medidas de rehabilitación, la Casa de la Mujer presenta este documento de revisión de la Ley desde la perspectiva del derecho

sustantivo privado.

Ante todo, este trabajo parte del reconocimiento de las organizaciones feministas y de mujeres y de las mujeres que han trabajado en pro de las mujeres por la transformación de condiciones de opresión y de violencias que ha agudizado el conflicto armado en el país. Se aborda además desde una perspectiva crítica que identifica cómo en el afán de dar respuesta a la urgente situación de las víctimas y la consecución de prioridades, ha conllevado a que se consagren normas que al desconocer derechos legítimos adquiridos de terceros pueden ser más un generador de violencia y un obstáculo para la garantía de no repetición.

El documento desarrolla un estudio de los elementos centrales de las relaciones de las personas con la tierra en cuanto al derecho de dominio e identifica nodos frente a los cuales propone las posibles alternativas.

El propósito es el de evitar que en la aplicación de la Ley se lesionen los derechos de quienes intervienen en el proceso de restitución, y en últimas el interés de la sociedad de la aplicación de la justicia. Aunque el interés principal de la Casa de la Mujer es el de proteger los derechos de las mujeres, el documento está planteado de manera general ya que el derecho de dominio sobre un bien de un sujeto particular puede verse afectado por las relaciones de éste con otros sujetos bien sea naturales o jurídicos.

Además, el documento tiene la pretensión de alertar al legislador, a los operadores jurídicos, a organismos de la rama ejecutiva y a las organizaciones feministas, de mujeres y mixtas que tienen influencia en los estudios previos a la expedición de las Leyes, en la aplicación de la normatividad y en la facultad reglamentaria del gobierno nacional sobre los problemas que genera la justicia transicional cuando no se define con claridad cada fenómeno de incompatibilidad frente a la legislación ordinaria.

Esperamos que el documento contribuya tanto al debate como a la modificación necesaria para el digno propósito de la justicia para las víctimas y la reconciliación del país.

La metodología para la elaboración del presente documento tuvo como eje central la revisión de la normatividad transicional y ordinaria pertinente por parte de una abogada experta en derecho privado en Colombia y de otra con experiencia en derechos de las mujeres. Además se realizaron entrevistas a profesionales vinculados con la aplicación de la ley y se realizaron reuniones de discusión o intercambio con abogadas y abogados expertos en las áreas de derecho civil y de derecho público en reuniones grupales.

Se practicaron las entrevistas al Doctor Jorge Eliécer Moya Vargas, Magistrado de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, la doctora Sandra Zorio, quien fuera responsable del Programa de Mujeres de la Unidad de Restitución de Tierras.

Las discusiones grupales se adelantaron con el doctor Mario Cañaveral, docente de derecho privado de la Universidad Libre, la doctora Consuelo del Rio Mantilla, ex Veedora del Distrito de Bogotá y experta en Derechos Humanos, la doctora Clara Beatriz Cortes de Aramburo Ex Magistrada del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil y la doctora Diana Cañas Ochoa, experta en asuntos de gestión social en interés público.

La Casa de la Mujer agradece a las profesionales que participaron en este proceso de intercambio técnico, con un especial agradecimiento a la doctora Lina María Céspedes Báez, quien tomó el tiempo y el profesionalismo para analizar y discutir la versión final del documento.

Nuestro reconocimiento y gratitud a las abogadas Liliana Silva Miguez¹ y Nohora Elisa del Rio Mantilla, quienes tuvieron la responsabilidad de preparar el presente documento y la paciencia de recoger inquietudes. Asimismo, nuestro agradecimiento a la Unión Europea y a Oxfam por su apoyo.

1. Liliana Silva Miguez, abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Cuenta con una Maestría en Derecho de la Universidad de Pensilvania y trabajó con la Casa de la Mujer en las áreas de litigio, incidencia y asesoría legal a mujeres. Actualmente se desempeña como consultora en derechos de las mujeres y litigio en derecho privado. Nohora Elisa del Rio Mantilla, abogada de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Derecho laboral seguridad y acción social y en derecho público. E en proceso de grado de la Maestría en Contratación Pública y Privada. Ha desempeñado cargos de dirección en entidades como Metrovivienda e Himat. Fue Magistrada de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá. Actualmente es docente universitaria de la materia de obligaciones.

Introducción

La grave afectación a los derechos de la población civil generada por el conflicto armado y los efectos de la guerra, se ha consolidado en los diferentes ámbitos de vida de las personas y las comunidades. Dicha afectación ha contribuido además a agudizar la situación de vulnerabilidad y violencia en contra de grupos históricamente discriminados.

Las mujeres, sujetos de discriminación histórica y de la opresión generada y legitimada mediante patrones culturales que refuerzan la dominación a través del uso de la fuerza, han sido afectadas por el conflicto armado en formas que no solo reflejan su agravada condición de subordinación a nivel familiar, social, económico y político, sino que evidencian los enormes retos para alcanzar una sociedad justa e inclusiva.

La Ley 1448 constituye un avance importante en el reconocimiento de los hechos de violencia perpetrados en el contexto del conflicto armado y la implementación de mecanismos que hagan efectivos los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Uno de los avances más significativos de la Ley es el esfuerzo por hacer efectiva la restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, y para ello enfrenta diversos retos que deben ser superados en el marco de la adecuada aplicación de los instrumentos de justicia transicional.

El principal reto del proceso de restitución de tierras es precisamente su esencia reparadora que requiere mecanismos especiales y además debe articularse con las normas y los procedimientos del derecho privado en Colombia, por tratarse del derecho de propiedad.

En el marco de las variadas afectaciones producidas por el conflicto armado, las vulneraciones de los derechos de las víctimas incluyen un amplio campo que integra, entre otros, la

violación del derecho a la integridad personal, la dignidad, la participación social y política y el derecho a la propiedad.

Para el caso de las mujeres, la defensa de su derecho de propiedad debe ser de interés primordial para el Estado precisamente porque son muchos los factores que hacen vulnerable la conservación de ese derecho, especialmente cuando se trata de abordar aquella de zonas rurales que además se caracteriza por múltiples informalidades en la forma de adquisición de dominio. Sumado a esto, la condición de varias de las mujeres que conlleva dificultades en el acceso a asesoría especializada, problemas de lectoescritura, sus roles de subordinación al interior de la familia, violencia y un profundo desconocimiento social de su condición de sujetos de derechos, agudiza las dificultades para ejercer plenamente el derecho a la propiedad, situación que se agrava con una legislación que no articuló las normas civiles que protegen los derechos adquiridos con la necesidad de la inmediata reparación.

En las anteriores condiciones, se ha encomendado a los jueces especializados una labor titánica de armonización de las dos legislaciones, la ordinaria y la transicional en el entorno de la infinidad de situaciones que surgen de la realidad de las relaciones humanas y que la Ley 1448 no contempló. Los jueces han encontrado entonces obstáculos de índole legal y social que al parecer han solucionado desde el punto de vista de la casuística, poniendo todo su conocimiento, su experiencia y su compromiso en el mejor acierto para cada decisión, pero sin gozar de las herramientas adecuadas, que blinden las decisiones adoptadas y que protejan a los mismos jueces.

Uno de los puntos controversiales en la implementación de la labor indemnizatoria anexa a la restitución de tierras que deben analizar los jueces y aplicar el tratamiento correspondiente, es el relacionado con la titularidad de la tierra a restituir frente a las situaciones de hechos que pueden ser el objeto de la decisión judicial.

Desde 1886 el Código civil definió el dominio pleno como la única modalidad de propiedad íntegra y completa, al estructurarla en sus dos elementos, nuda propiedad o derecho de disposición y usufructo o derecho de goce. En materia de tierras ese dominio pleno solamente lo ostentan las personas inscritas como titulares de él, en la matrícula inmobiliaria que para cada predio lleva la oficina de registro de instrumentos públicos pertinente.

Las solemnidades exigidas por la Ley para gozar del dominio pleno sobre un bien no han podido ser concepto que se instale de manera definitiva en el imaginario colectivo; especialmente en las regiones rurales todavía se pretende transmitir y adquirir mediante actos privados, usualmente sin conciencia de requerir solemnidades. Es por ello que muchas veces los tenedores de un bien se sienten propietarios porque han pagado dinero por estar allí y atesoran un documento privado. Las personas cuya ignorancia ha colocado en esta situación no están del todo desprotegidas por la Ley porque el paso del tiempo y el amparo estatal pueden llevarlos a ser los titulares de ese derecho real principal, derechos que se tienen sin respecto de determinada persona y por tanto el más absoluto de los derechos y que debe ser respetado por todos con el único límite de la función social de la propiedad.

En el contexto de la búsqueda de soluciones pacíficas para mitigar el daño inherente a esta sociedad gravemente afectada por el conflicto armado, surge la necesidad de un examen exhaustivo de las técnicas jurídicas a utilizar tanto en la emisión como en la implementación de los mecanismos legales para el efecto. Esto, por cuanto desde la ineficacia de la Ley y hasta la generación de violencia son fenómenos que pueden resultar de una labor que, aunque bien intencionada, no conlleve la rigurosidad legal necesaria para su ejercicio.

La Ley 1448 aborda la restitución de tierras desde la perspectiva de la justicia transicional sin articularla con las Leyes ordinarias; articulación que es necesaria, no por capricho ni por

arbitrariedad y menos aún por el desconocimiento de la importancia de la reparación pronta y efectiva como lo plantea la justicia transicional. Por el contrario, se pretende con el llamado a la articulación que la reparación, de una parte, no lesione los derechos de terceros y de la otra, no quede expuesta a posteriores revocatorias jurisdiccionales.

Se suman a las dificultades de la implementación de la Ley, las preocupaciones por parte de la sociedad civil en relación con una exigencia probatoria que podría convertirse en un obstáculo para la garantía de derechos. Sin embargo, aunque tales inquietudes se justifican por la agravada situación de las víctimas, la rigurosidad probatoria se impone necesaria, si bien un poco más flexible, para garantizar los derechos de terceras personas que también pueden verse incluidas en el universo de víctimas contemplado por la Ley.

La restitución de tierras en articulación con los postulados constitucionales

El Postulado Superior del que debemos partir es el contenido en el primer inciso del artículo 58 de la Carta Política del siguiente tenor: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social (...)”.

En el caso de la Ley 1448, podemos afirmar que es una ley expedida por motivos de interés social, aunque la norma así no lo diga. La necesidad de devolver a las víctimas de despojo y de abandono forzado lo que les corresponde con arreglo a las leyes civiles y que les fue quitado en el marco de la indefensión ocasionado por el conflicto armado, es el interés social que debe primar sobre el interés privado.

La pregunta que debe hacerse es si en el caso de la restitución de tierras estamos ante dos intereses en conflicto, uno privado y otro público, y la respuesta es negativa. Las experiencias recopiladas a lo largo del proceso de restitución de tierras y que han resaltado las organizaciones de la sociedad civil y algunas publicaciones judiciales ponen de presente conflictos de particulares con particulares, realmente no hay ningún conflicto entre el interés general que es precisamente la restitución a quien debe hacerse la que no entra en conflicto con quien se pretende víctima y quiere ser reparado.

Lo anterior hace concluir que desde el mandato constitucional la implementación de la Ley no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de particulares y vulnerarlos o sacrificarlos en aras de indemnizar a quien fue despojado aun en el caso de que ese despojado

o ese forzado a abandonar no tuviera la plenitud de los derechos para ocupar el predio que solicita.

Y si bien esta es una verdad inocultable, los escenarios en que pueden vulnerarse los derechos de otras personas, no han tenido suficiente análisis y no cuentan con las herramientas legales para su indiscutible aplicación. Los conflictos que pueden surgir a futuro por adjudicar predios a quien no tiene el mejor derecho, pueden ser más lesivos que el estudio cuidadoso y minucioso que no admita equivocación.

Desde la sencilla óptica anterior, nos centraremos en la identificación de escenarios en los que se generan obstáculos para la mitigación del daño y expondremos los puntos fundamentales en donde la actividad legislativa en la Ley 1448, dejó falencias que causan daño no solo a las mujeres sino a la comunidad en general.

Escenarios en los que se genera la obstaculización para la mitigación del daño

Las relaciones de las personas se manifiestan a través de diferentes actos en los cuales el derecho privado tiene el rol de definir derechos, obligaciones y de regular los procedimientos para el respeto y/o cumplimiento de los mismos, así como las sanciones por la vulneración de derechos o el incumplimiento de obligaciones. El siguiente diagrama ilustra los principales actos que, de cara a la Ley 1448 constituyen escenarios en los que se pueden generar obstáculos para la restitución y la consecuente mitigación del daño por

las tensiones generadas por la aplicación de mecanismos de justicia transicional a situaciones abordadas por el derecho privado ordinario.

I. Titularidad y situaciones de hecho

1. Dominio pleno

a. Concepto:

El dominio pleno es el derecho de propiedad, el principal de los derechos reales y consiste en la facultad de gozar y disponer arbitrariamente de una cosa con los únicos límites de la Ley, los derechos ajenos y la función social que le impone la Constitución Política.

El derecho de propiedad está conformado por dos elementos que pueden aparecer separadamente en cabeza de diferentes personas y son la nuda propiedad y el usufructo.

La nuda propiedad es la facultad de disposición que se tiene sobre la cosa, es decir, la facultad de vender o ceder a cualquier título el derecho de propiedad, pero con la carencia de la facultad del disfrute de la cosa.

A su vez el usufructo es la facultad de gozar el bien de que se trate, percibir sus frutos y devolverlo a su dueño conservando su forma y sustancia.

b. Afectaciones que puede sufrir el dominio pleno frente a la Ley 1448.

El inciso cuarto del artículo 72 de la Ley 1448 establece que la restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento, entre otros, del derecho de propiedad, evento que exige el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria.

Acierta la Ley 1448 al ordenar el registro, ya que es ésta la vía idónea para la formalización y

la protección del derecho de propiedad. Si bien constituye una afectación de la propiedad registrada, es necesario que así sea para el cumplimiento de la finalidad de las normas de reparación del daño acaecido por el hecho del conflicto armado, porque esta disposición corresponde solamente al supuesto fáctico de traspaso de titularidad hecho por la víctima con ausencia de consentimiento; en consecuencia, se aplica la presunción del numeral primero del artículo 77 de la Ley.

Esa presunción defiende el dominio pleno de quienes fueron forzados a traspasarlo, fuerza que en la justicia ordinaria solamente constituiría una nulidad relativa. Es loable por tanto la presunción mencionada que no admite prueba en contrario y que de manera tajante expulsa de la tutela jurídica la serie de negociaciones que allí se mencionan, en aras de recuperar el verdadero derecho de propiedad.

Por ser tan importante la presunción mencionada, debe velarse rigurosamente porque la restitución se realice a la persona que, en las circunstancias fácticas de la norma, fue la primera en ser forzada al traspaso del título. Al respecto, debe recordarse que después de esa negociación forzada pueden presentarse varios traspasos de propiedad desde el realizado por el primer usurpador; los traspasos posteriores inclusive pueden llegar eventualmente a realizarse de buena fe, pero eso no obsta para que la investigación sea rigurosa hasta encontrar la primera víctima del conflicto armado. El riesgo está en que se restituya a un causahabiente del usurpador inicial, con el consecuente desmedro de la/el verdadera/o propietaria/o.

Las presunciones que trae el numeral segundo del mismo artículo 77, no son de derecho como las del numeral primero, sino legales. Es decir, se admite prueba en contrario para acreditar que hubo un consentimiento libre y que el acto jurídico no tuvo vicios; pero si la parte opositora no logra ese cometido, las transferencias de dominio que aparecen registradas en el periodo de las presunciones, se toman como inexistentes.

Los dos numerales que se han comentado, si bien las hemos llamado afectaciones al derecho de dominio, son medidas de previsión para hacer prevalecer el dominio pleno vulnerado por los grupos armados.

No gozan de igual acierto las presunciones legales del numeral tercero por las siguientes razones:

- a. La presunción de nulidad de todos los actos administrativos posteriores al despojo, parte del supuesto de la mala fe de los funcionarios administrativos que establecieron una situación jurídica determinada, como una expropiación administrativa o una adjudicación de baldíos.

Los actos administrativos que determinan una expropiación o que adjudican un baldío, son fruto ambos, de una actuación administrativa dispendiosa y extendida en el tiempo. Para proferirse cada uno de ellos, previamente la administración pública ha debido realizar un proceso administrativo con el cumplimiento de todas las formalidades que la Ley ordena. Como es de suponer, la decisión no se emite de un día para otro; esas tramitaciones requieren tiempo y el cumplimiento de requisitos específicos que garantizan el derecho de defensa del particular afectado y soportan la decisión final.

Así las cosas, no resulta extraño que el acto administrativo se profiera con posterioridad al despojo de una determinada víctima, pero sin ninguna relación de causalidad ni ningún tipo de conexión entre un asunto y otro. La eventualidad se hace posible en el marco del tratamiento de igualdad que la Ley otorga a tres situaciones jurídicas totalmente disímiles, a saber: La propiedad, la posesión y la ocupación.

Las mutaciones que produce el curso del conflicto pueden ser más veloces que la definición de situaciones administrativas ajenas a él. Es así como respecto de un predio abandonado

de manera forzada por su propietario, puede tramitarse un proceso de expropiación administrativa, con la previa declaratoria de utilidad pública o interés social. Simultáneamente, el predio puede haber sido ocupado por cualquier persona que lo encontró deshabitado y lo explotó económicamente por un tiempo; a su vez, esa persona puede ser despojada violentamente por integrantes de un grupo armado. Con la vigencia de la Ley 1448, se presenta ese poseedor a solicitar la restitución y efectivamente prueba su explotación económica que contribuye a atribuirle la calidad de poseedor y que fue despojado violentamente.

Al tenor de las presunciones establecidas en la Ley, y especialmente la del numeral tercero referido, se le tiene como víctima acreedora de todos los beneficios de la Ley y así llega al proceso judicial. Accidentalmente, se entera el verdadero propietario que a la sazón está negociando el precio de su tierra en para llegar a la enajenación voluntaria. En ese estado, se produce la declaración judicial de nulidad del acto administrativo que dispone la expropiación administrativa del bien inmueble.

Las consecuencias son: a) El objetivo de interés público por el que se decretó la expropiación no puede cumplirse; b) el verdadero propietario del bien no puede recibir el valor de su predio; c) el propietario solamente puede acudir al proceso de restitución en calidad de opositor y por tanto con un derecho de defensa limitado procesalmente por las presunciones de la Ley 1448; d) Se adjudicará el bien a quien inició su derecho, voluntaria o involuntariamente, sobre el despojo de otro.

Presumir la nulidad de actos del linaje de los mencionados en muchos casos constituiría una obstaculización a la reparación del verdadero daño causado por el conflicto armado, pues estaría cerrando el paso al propietario y al poseedor de mejor derecho, quienes solamente podrían actuar como opositores sin medios de defensa técnica adecuados, por estar ellos limitados por el artículo 94 de la Ley.

Se requiere por parte del opositor de una actuación procesal tan especializada y específica que cualquier error puede eliminar completamente el derecho, porque al tratar de utilizar los mecanismos de defensa corrientes como son las excepciones previas, o la demanda de reconvencción, etc., y obtener el rechazo de plano, le está además prohibido interponer algún recurso.

El tratamiento es lesivo y desigual, pues al conceder la misma prelación a tres calidades de detentadores del bien, el propietario, el poseedor y el ocupador se desconocen los derechos fundamentales del propietario, quien goza de la protección constitucional como ya se vio. Lo anterior encuentra explicación en que la Ley partió del supuesto equivocado de considerar que el solicitante era el único despojado y no contempló los sucesivos cambios que la naturaleza misma del conflicto determina en el uso de la tierra.

- b. La presunción es bastante confusa porque, como quedó en su texto definitivo, se supone que no se puede negar la restitución a la parte, en el evento de la legalización de una situación contraria a los derechos de la víctima. Cabe preguntarse ¿quién es la víctima y quién es la parte? ¿A favor de quién se predica la presunción de nulidad de actos administrativos? ¿Se trata de la eventualidad de coexistencia de dos víctimas?, en fin ¿A quién y a qué se refiere la presunción?

Todos los interrogantes sin una respuesta certera llevan a interpretaciones arbitrarias y diferentes en cada caso.

- c. Al hablarse de actos administrativos posteriores al despojo, como ya se dijo, se olvida que muchos de ellos, creadores de situaciones jurídicas individuales y concretas, con presunción de legalidad, nacen a la vida jurídica como finalización de dispendiosos y cuidadosos procesos administrativos. Se ilustró ya el ejemplo de la expropiación adminis-

trativa, pero también debemos considerar lo que sucede con la adjudicación de baldíos en cuanto a lo infundada que puede ser la presunción en comento:

En las ocupaciones autorizadas para explotación sobre baldíos, el ocupante autorizado pudo ser despojado u obligado al abandono cuando ya había cumplido y acreditado todos los requisitos para obtener la adjudicación por parte de la entidad competente (Incora/Incoder); durante el proceso administrativo para decidir sobre la solicitud de adjudicación, pudo ser ocupado el predio por personas diferentes que hoy solicitan la restitución y que prueban ser meros ocupantes, también despojados posteriormente. En el proceso iniciado por estos últimos, el juez o magistrado está obligado a conceder la restitución a los últimos ocupantes y presumir legalmente que los actos administrativos de adjudicación de baldíos por explotación autorizada, son nulos.

Es evidente entonces que el derecho de dominio podría haberse lesionado por la aplicación de las presunciones del numeral tercero del artículo 77.

El otro desacierto de las presunciones del numeral tercero consiste en otorgar igual tratamiento al propietario, al poseedor y al ocupador, siendo esas calidades de diferente origen y de diferente trascendencia en el mundo jurídico. A este desacierto se hizo referencia con anterioridad, pero de igual manera conviene puntualizar algunos conceptos que se explicarán con el estudio de las calidades del poseedor y del ocupador más adelante.

En relación con la presunción contenida en el numeral cuarto, se hallan falencias de linaje semejante a las encontradas en el numeral tercero. A saber:

- a. Se parte de la base de la mala fe del juez natural o por lo menos de su incapacidad en la resolución de conflictos.

- b. Al igual que sucede con los procesos administrativos, los procesos judiciales de mayor duración aún, también pueden desarrollarse entre dos despojos consecutivos sobre el mismo predio, y su sentencia puede ser proferida con posterioridad a la época de amenazas sufridas por el segundo ocupante.
- c. De igual manera, el propietario o poseedor de buena fe, puede haber invertido tiempo, esfuerzo y recursos económicos en el saneamiento de su predio, obteniendo, por ejemplo, sentencia de reivindicación a su favor, declaración de pertenencia, adjudicación en sucesión intestada o testamentaria, adjudicación de gananciales, etc. Estos procesos pudieron iniciarse por el propietario despojado con bastante posterioridad a su despojo; en ese lapso que cubre la Ley 1448 de 20 años, pudieron sucederse sucesivos despojos de sucesivos ocupantes y el proceso interpuesto por el propietario inicialmente despojado puede ser posterior a los actos de violencia que sufrieron por ejemplo, el segundo o tercer ocupante del predio, pero anterior a las amenazas contra un cuarto ocupante o poseedor. Puede suceder que quien se presente como solicitante de restitución sea el segundo o tercer ocupante, quien a su vez puede probar posesión u ocupación y su despojo. De conformidad con la presunción contenida en el numeral cuarto del artículo 77, la sentencia obtenida por ese inicial propietario no podría ser opuesta al solicitante. En consecuencia, ese propietario pierde todo su esfuerzo por recuperación del predio en virtud de la revocatoria de la sentencia que en aplicación de la parte final del numeral cuarto tendría que realizar el juez o magistrado.
- d. En el caso anterior, el solicitante tiene a su favor todas las presunciones probatorias y el propietario junto con los demás ocupantes entra al proceso en igualdad de condiciones con éstos, en calidad de opositores, es decir, con señaladas desventajas procesales.

Sumase a lo anterior que el artículo 86, literal c ordena la suspensión de procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de

cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieren iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.

Igualmente, el literal n del artículo 91 ordena cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución en virtud de cualquier obligación civil, comercial, administrativa o tributaria de conformidad con lo debatido en el proceso.

La anterior normatividad concordada con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 77 -el cual presume legalmente el debido proceso en las decisiones judiciales de restitución disponiendo que cuando el solicitante hubiere probado la propiedad, posesión u ocupación y el posterior despojo de un bien inmueble, no podrá negársele su restitución con fundamento en que una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada otorgó, transfirió, expropió, extinguió o declaró la propiedad a favor de un tercero, o que dicho bien fue objeto de diligencia de remate, si el respectivo proceso judicial fue iniciado entre la época de las amenazas o hechos de violencia que originaron el desplazamiento y la de la sentencia que da por terminado el proceso de que trata esa Ley- conlleva a que se desconozcan todas las decisiones de la jurisdicción ordinaria con grave riesgo para la seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos.

Si la intención de la Ley cuando habló de un tercero, fue referirse a los particulares, así no lo hizo. Y como quiera que un tercero puede ser una entidad de derecho público, esas personas jurídicas de derecho público quedan cobijadas con la limitación. Podemos tomar como ejemplo, si fuere el caso de una empresa pública como la Empresa de Acueducto, quien

hubiera podido triunfar en una Litis para la expropiación de un determinado inmueble, su labor y su derecho serían vulnerados por las sentencias de restitución.

Podría suceder, por ejemplo, que, si el bien se restituye al solicitante sin tener en cuenta para nada la decisión de expropiación, la utilidad pública y el interés social, se verían burlados al desconocer la sentencia que decretó la expropiación.

Y qué decir entonces de aquellos acreedores que de buena fe, procuran la satisfacción de sus acreencias y tras dispendioso y costoso proceso ejecutivo obtienen el remate del bien de su deudor; el deudor a su vez, había sido despojado días atrás de la iniciación del proceso judicial y no se conoce su paradero. En consecuencia, es el usurpador el que recibe el aviso de notificación de la demanda ejecutiva y quien atiende la diligencia de secuestro para posterior remate. Es decir, todo sucede a espaldas de las partes procesales. Del acreedor porque ha dirigido sus actuaciones contra el deudor sin ningún efecto en razón de las circunstancias, y del deudor porque está ausente del sitio a donde se dirige la acción judicial ejecutiva.

Las decisiones adoptadas con la plena observancia de lo dispuesto en las normas en comentario, constituyen indiscutibles afectaciones al derecho de dominio, el que se desconoce de plano, así su consolidación haya sido objeto de sentencia judicial.

En términos generales, las sentencias proferidas en justicia ordinaria conllevan per se una presunción de legalidad y de respeto al debido proceso, lo cual hace que sus órdenes sean de obligatorio cumplimiento. La contraposición de las dos normas genera un conflicto de inseguridad jurídica que la Ley de tierras no soluciona.

Súmase a lo anterior que entre en los procesos que se ordena suspender, pueden estar in-

cluidos procesos ejecutivos con base en créditos privilegiados tales como alimentos de menores o salarios y prestaciones de trabajadoras/es. El eventual conflicto entre una decisión de restitución de tierras y el privilegio que concede la Ley para los créditos mencionados, se convierte así en un generador de injusticia y de violencia que, contrario al propósito de la Ley, debilita el ya complejo acceso a garantías de no repetición e incluso al noble propósito de una vida en paz.

Las disposiciones en comento adolecen igualmente de ausencia de claridad; por ejemplo, la invasión al ámbito de la utilidad pública y el interés social se realiza de forma muy oscura y contradictoria, y además lo hacen de forma incompatible. En efecto, el literal c del artículo 86, cuando ordena la suspensión de toda clase de procesos que afecten el predio, exceptúa como es lo lógico, los procesos de expropiación. Sin embargo, el numeral cuarto del artículo 77 prohíbe la negativa de restitución al solicitante con fundamento en que una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada haya expropiado o extinguido el derecho de propiedad a favor de un tercero, en clara contradicción con lo ya mencionado de la negativa de suspensión, y en contra de la utilidad pública o interés social que conlleva el proceso de expropiación, el que se debe hacer prevalecer en obediencia del principio jurídico de que el interés general prima sobre el interés individual. Elemento necesario de la restitución de tierras es la entrega del predio al solicitante triunfador en su pretensión, situación fáctica físicamente imposible pues no puede un predio a la vez ser objeto de expropiación a manos del Estado y de restitución a un/a particular.

Nuevamente, se evidencia que las inconsistencias de la Ley crearán conflictos que aumentarán el daño que se quiso reparar y necesariamente producirá efectos contrarios a la intención del legislador.

La solución para este fenómeno contradictorio, es una adición o modificación a la Ley que

permita la necesaria distinción de cada evento particular. El desconocimiento de todo un ordenamiento jurídico en aras de una acción de reparación, ordenando la suspensión de toda clase de procesos y anulando sentencias ejecutoriadas que tienen presunción de legalidad, es violatorio de los principios y del espíritu de la reparación y de la consecución de la paz.

También se observa que la Ley hizo provisiones sobre las personas a quienes se debe asignar la titularidad del dominio con ocasión de la restitución, situación que necesariamente afecta todo el ordenamiento sobre el derecho de dominio pero que se hará en el capítulo concerniente a esa problemática.

2. Dominio Incompleto

a. Concepto:

Partiendo de que el derecho de dominio está conformado por dos elementos, a saber, nuda propiedad y usufructo, cada uno considerado en sí mismo como un derecho real completo y principal, cuando cada uno de los elementos radica en sujetos distintos, cada uno de ellos ostenta un dominio incompleto del bien.

b. Afectaciones que puede sufrir el dominio incompleto frente a la Ley 1448

El dominio incompleto no fue contemplado en ninguna de las circunstancias consideradas por la Ley 1448, pero es una situación que puede presentarse en los predios solicitados y debe manejarse con sumo cuidado tanto por la Unidad de Restitución como por los jueces competentes. Es que, desafortunadamente, circunstancias especiales generan oportunidades de aprovechamientos indebidos, no solamente frente a los beneficios que el Estado concede sino también frente a los derechos de los particulares, más vulnerables que el Estado.

En caso de despojo o abandono forzado, el único afectado es el usufructuario; el nudo propietario puede continuar con su titularidad a menos que separadamente, se le fuerce a transferirla. De todas formas, puede suceder que se dé el primer evento, sin que cambie la titularidad y sería absurdo, que, cuando posteriormente se restituyera a ese usufructuario se privara al nudo propietario de su derecho. Ello sucedería si se diese cumplimiento estricto al registro de la restitución en el folio de matrícula inmobiliaria de conformidad con el inciso cuarto del artículo 72 de la Ley 1448.

La Ley no distinguió entre el propietario de dominio completo o el titular de uno de los elementos del dominio; entonces se hace necesario el establecimiento de alertas para que, en los casos de despojo de bienes de dominio incompleto, no se vulneren los derechos de los usufructuarios, como tampoco los de los nudos propietarios. Igualmente, para que ellos entre sí, eviten obrar ventajosamente el uno respecto del otro.

3. Posesión con vocación prescriptible

a. Concepto

La posesión es un fenómeno fáctico con consecuencias patrimoniales. No se ha definido por los doctrinantes si se trata de un derecho, sin embargo, la tendencia a considerarlo así cada vez es más reducida.

El consenso general es darle la categoría de hecho, del que se derivan consecuencias patrimoniales. Cuando este fenómeno fáctico acaece con connotaciones indiscutibles de proyección futura y recae sobre un predio o un bien, del que las Leyes no prohíben prescribirlo, se está en presencia de una posesión con vocación prescriptible. Esta es la única que protegen

las Leyes, concediendo al poseedor la facultad de llegar a ser propietario, por el solo transcurso del tiempo y la inactividad del titular del derecho.

Es menester recordar que la posesión para efectos de prescripción se clasifica en regular e irregular. La regular es aquella que se ostenta con justo título y buena fe, mientras que la irregular puede carecer de esos dos requisitos o de cualquiera de ellos; sin embargo, en este caso el transcurso del tiempo sana la ausencia de los requisitos legales y puede convertirse en posesión con vocación prescriptible una posesión que se inició con usurpación, de manera clandestina o violentamente.

b. Afectaciones que puede sufrir la posesión con vocación prescriptible frente a la Ley 1448.

A partir de la Ley 791, el transcurso de tiempo exigido, que sana la irregularidad de la posesión, es de apenas 10 años. Así las cosas, resulta muy sencillo este modo de adquirir. Pero, ese término de prescripción se suspende cuando opere en contra de quien se encuentra en la imposibilidad absoluta de hacer valer su derecho, mientras dicha imposibilidad subsista. Aquellas personas que fueron desplazadas de sus tierras se encuentran precisamente en ese supuesto.

De esta forma, el término necesario para la adquisición del dominio por el modo que nos ocupa, puede prorrogarse tanto como dure la violencia del conflicto armado porque es precisamente ella, la que coloca a quienes son titulares de dominio en la imposibilidad absoluta de hacer valer sus derechos.

La principal dificultad que se encuentra en la normatividad sobre restitución frente al derecho de dominio es la consagrada en el inciso 4 del artículo 72 de la Ley, vale decir, la restitución jurídica del inmueble despojado en los casos de posesión. A pesar de la protección legal al fenómeno posesorio, éste es un tema muy sensible y de cuidado porque el mismo

implica de suyo en todos los casos el desconocimiento del derecho del titular y frente al fenómeno posesorio el análisis probatorio se impone como riguroso precisamente porque se están extinguiendo derechos del legítimo adquirente.

Hablar entonces de una declaración de pertenencia derivada necesariamente del restablecimiento del hecho posesorio es un tema que merece mayor claridad y reglamentación.

En el régimen de despojos inherente al conflicto armado los sucesos esporádicos de tenencia de la tierra fueron innegables y frecuentes. En efecto, en un mismo predio en el lapso que la Ley pretende amparar de 1991 a la fecha, pueden haber sido muchos los eventos de despojo que se suceden uno tras otro, favorecidos por la condición itinerante de los grupos armados, como también y tampoco puede negarse, de las conductas oportunistas particulares.

A título entonces de restitución de lo que la Ley llamó derecho de posesión, puede estarse favoreciendo al detentador inmediatamente anterior al actual, si no se tiene en cuenta con precisión el tiempo de la posesión y en todo caso la restitución con este título precario debería hacerse solamente como restablecimiento del statu quo, como sucede en la norma ordinaria. No por ello puede aducirse que se estén imponiendo cargas insostenibles a las víctimas; por el contrario, al reestablecer el statu quo se les otorga la oportunidad de dejar a salvo sus derechos anteriores.

La claridad respecto de la relación de los poseedores con la tierra es necesaria para tener abierta la posibilidad de respetar los derechos de anteriores poseedores, en su mayoría forzados al abandono y de pronto con un contacto más prolongado con la tierra.

No debe olvidarse que la mitigación del daño para las víctimas de despojo forzado o abandono de tierras, siempre que no pueda hacerse la restitución, consiste en una compensa-

ción en dinero. El respeto de estos derechos empieza con la analítica pausada y ponderada calificación de la calidad de los últimos poseedores del respectivo predio, pues si no es así, la adjudicación que se haga a los últimos puede ser cuestionada y demandada por los anteriores, y aun anulada. Situación de este linaje conlleva a la vulneración de derechos no solamente de los anteriores poseedores sino también a los de quienes consiguieron la restitución, mientras que, si se es estricto en la exigencia de requisitos desde el primer momento, seguramente se optará por las compensaciones en dinero proporcionales a los lapsos de explotación de la tierra.

Por eso, la expresión contenida en el inciso 4 del artículo 72 "...en el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la Ley", debe manejarse con sumo cuidado para no incurrir en la vulneración de mejores derechos de terceros diferentes a las personas reconocidas en el registro. El riesgo se presenta con la concordancia de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 74 establece que, en caso del despojo de la posesión, no se interrumpirá el término de usucapión durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1991 y el 10 junio de 2021.

La regla de la no interrupción de la posesión a partir del 1 de enero de 1991, implica el favorecimiento directo de quien reclama la posesión, a quien prácticamente se exonera de probar la necesaria vinculación con el predio, que no es de carácter exclusivamente temporal sino material. La norma entonces corre el riesgo de que se favorezca el interés de uno/a de los/as poseedores/as con muy poca vinculación con el predio, en desmedro del interés de otros/as con igual o mejor derecho o incluso de los/as mismos/as propietarios/as.

Se hace aún más evidente con el examen del inciso segundo del numeral cuarto del artículo 77 que consagra la presunción legal consistente en que los hechos de violencia le impidie-

ron al despojado ejercer su derecho fundamental de defensa dentro del proceso a través del cual se legalizó una situación contraria a su derecho. El problema es que no necesariamente el poseedor despojado, es el único colocado en la situación de impedimento de ejercicio de su derecho; igualmente tiene esa calidad la persona titular inscrita.

En ese entorno jurídico la disposición contenida en el inciso cuarto del artículo 72, consistente en que en el caso del “derecho de posesión”, su restablecimiento puede acompañarse con la declaración de pertenencia en los términos señalados en la Ley, lo que debe entenderse como el solo transcurso del tiempo de diez años, es muy posible que se estén desconociendo derechos de terceros propietarios despojados o forzados al abandono del predio, los que la misma violencia del conflicto armado ha colocado en la situación de imposibilidad de defensa de sus derechos y quienes de conformidad con las disposiciones de la Ley 791, tienen en suspenso el derecho de reclamación de los que les pertenece hasta que cese el riesgo inherente al conflicto armado.

A pesar de que la Ley indica que de la solicitud de restitución se dará traslado a los titulares inscritos, de conformidad con el artículo 87, el que se surte con la publicación de la admisión en un diario de amplia circulación nacional con el objeto de que ese titular pruebe su calidad de despojado, su buena fe exenta de culpa, el título de su derecho y demás pruebas que pretenda hacer valer, de una parte esta disposición no garantiza que la/el propietaria/o se haga parte en el proceso precisamente por su condición de desplazada/o, y si se hiciese parte, el artículo 94 le niega todas las formas convencionales de derecho de defensa como son la demanda de reconvención, las excepciones previas y la intervención excluyente.

En semejantes circunstancias, cuando realmente cese el conflicto armado, cesa ña suspensión de la prescripción y cambian las circunstancias de todo orden. Es posible entonces que el í propietario legal y oportunamente, y con el amparo constitucional reclame sus derechos

adquiridos con justo título y buena fe. ¿Qué pasará entonces con los derechos que por sentencia judicial se adjudicaron a quien frente a la Ley solamente es un usurpador?

El examen documental del juzgador sin la posibilidad de intervención de la parte interesada, mientras que la otra parte si está participando de la actuación procesal, desequilibra las cargas del proceso como las oportunidades de tener éxito, concediéndose entonces prelación al último despojado sobre los titulares del predio.

Al respecto debe tenerse en cuenta que en muchas regiones los despojos de la tierra fueron concomitantes con la vida itinerante de los grupos en conflicto, así al llegar un grupo y desalojar al anterior, igualmente ocurrían los despojos de la tierra y no siempre es el ultimo el de mejor derecho; la disposición del artículo 72 en comento cierra las opciones de ejercicio de los derechos de los poseedores diferentes del último o del primero que solicita la restitución.

La alternativa propuesta para el debido respeto de la juridicidad, es la igualdad de oportunidades procesales de quienes llegan al proceso como opositores.

Se hace necesaria entonces la reglamentación diferencial en relación con los diversos lapsos de conexión con la tierra, pues es evidente que el derecho surge del ejercicio de la actividad sobre la tierra y del ánimo con que se realiza. La solución para las posesiones sucesivas y yuxtapuestas está en la compensación económica cuando no se reúnen los requisitos exigidos en la Ley para adquirir por prescripción adquisitiva, naturalmente sin adicionar el tiempo del despojo porque es éste precisamente el que genera la desventaja.

Igualmente debe reglamentarse la situación contemplada en la normatividad de no interrupción de la usucapión, para que opere solo en los eventos de la vocación realmente pres-

criptible sobre el predio. No sería justo propiciar expectativas de temporalidad espacial en casos en los que no se puede llegar a la prescripción adquisitiva.

4. Ocupación de hecho (Tenencia sin vocación prescriptible)

a. Concepto

La ocupación de hecho es aquella que se inicia de manera violenta o clandestina con clara vulneración del derecho de anteriores poseedores o propietarios. En todo caso, es la perturbación de la posesión o tenencia.

Cuando se habla de posesión es solamente referida al propietario o al poseedor pero no al ocupante o usurpador; en consecuencia, la del ocupante es una situación de hecho que no es amparada por las disposiciones legales.

b. Efectos de la regulación sobre ocupación

La Ley no puede beneficiar al despojador, de donde resulta inexplicable que en el proceso de restitución de tierras se dé igual tratamiento al propietario, al poseedor y al ocupador.

Esto sucede especialmente en las disposiciones contenidas en los siguientes artículos: 74, que entiende el despojo como la privación arbitraria a una persona, de su propiedad, posesión u ocupación; el artículo 76, inciso cuarto que ordena comunicarle la solicitud de inscripción al propietario, al poseedor o al ocupante, notificación que además tiene el objeto de que cualquiera de ellos pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la Ley. A su vez el artículo 77 en sus numerales tercero y cuarto al establecer las presunciones sobre actos

administrativos y sentencias, da igual tratamiento a la propiedad, la posesión y la ocupación.

Tales discordancias de la Ley 1448 frente al marco jurídico al que pertenece, vale decir las normas ordinarias de la nación, encuentran una explicación: en materia de bienes baldíos. Jamás podría hablarse de posesión por tratarse de bienes imprescriptibles y por ello se habla de una ocupación autorizada para explotación, autorización de necesario carácter administrativo y específica para un determinado predio.

Sin embargo, la Ley no distinguió y no aclaró que cuando habla de ocupación seguramente el legislador quiso referirse a aquellas autorizadas por el INCORA y/o el INCODER según el caso sobre baldíos, y por tanto la norma se presta para conceder derechos a los usurpadores de propiedad privada, sujetos sancionables por la Ley penal colombiana.

El no contener la Ley la diferenciación entre la ocupación de hecho y la ocupación autorizada para explotación de baldíos conlleva a la vulneración de los derechos de los propietarios y poseedores de propiedad privada, en aquellos eventos en que los respectivos predios son reclamados por ocupantes.

La Ley no distinguió las dos calidades de ocupantes, vale decir, la referida a la propiedad privada y la autorizada referente a baldíos, situación que puede traer como consecuencia que se prefiera en la restitución al usurpador ocupante, cuando es el último detentador de la tierra o del predio de que se trate.

En esos eventos todas las presunciones concedidas para la protección de los derechos vulnerados van a radicarse en cabeza de los usurpadores, pues si la Ley no distinguió, el juez no puede negarse a la restitución solicitada por el ocupante de hecho, cuando éste pruebe esa ocupación y el despojo de ella.

Significa lo anterior que los verdaderos derechos, ya sea de los propietarios o de los poseedores, se ven desconocidos por la prelación que obtendría el ocupante de hecho.

Es necesario hacer una distinción en todo el articulado que mencionó la palabra ocupación para precisar que se trata de aquellas ocupaciones autorizadas para explotación de baldíos y con vocación de adjudicación, las que sí merecen la protección legal, desechando de plano cualquier situación de usurpación oculta bajo el manto de la denominada ocupación.

Al margen de lo anterior en los mismos artículos mencionados hay contradicción en la norma que predica la buena fe respecto de ocupantes, conforme a la Ley. Una cosa es, que, conforme a la Ley, haya buena fe, la cual no puede predicarse sin un título traslativo de dominio en el origen de la posesión y otra muy diferente que haya ocupación, la que significa usurpación. Esta distinción tampoco la hace la Ley porque trae equivocado el concepto de buena fe y al parecer asume que quien no tiene título traslativo de dominio, puede aducir buena fe.

5. Derechos hereditarios de sucesión ilíquida

a. Concepto

La sucesión es la universalidad conformada por el patrimonio del causante desde el momento de su muerte y hasta la asignación de los bienes en cabeza de los herederos. Como es sabido, el patrimonio comprende tanto los derechos como las obligaciones, vale decir, activos y pasivos.

Se denomina sucesión ilíquida, la sucesión que no se ha asignado a los herederos. Es ilíquida desde la muerte del causante hasta la protocolización de las hijuelas de la sucesión. En otras

palabras, la existencia de una sucesión ilíquida solamente se establece con la certeza de la muerte del titular inscrito del derecho de dominio.

Durante este tiempo por mandato legal se conforma una comunidad entre los herederos, quienes entran en posesión de la herencia desde el momento mismo de la muerte del causante, aún sin el conocimiento de los mismos herederos.

La comunidad es el ejercicio del derecho de propiedad entre varias personas sin que medie convención alguna, sobre un bien o una universalidad de bienes los cuales se poseen en común y pro indiviso.

b. Afectaciones que pueden sufrir los derechos en la sucesión ilíquida frente a la Ley 1448

Los herederos son poseedores con justo título y buena fe aun sin saberlo. Quiere decir que los herederos que desconozcan la muerte del causante o la existencia de bienes patrimoniales en cabeza del causante, o ambas cosas, no por ello dejan de ser los poseedores legítimos de esos bienes.

A la par con esa posesión que los herederos ostentan por mandato legal, pudo coexistir posesión material de un tercero que eventualmente fue despojado y que solicita la restitución del predio.

No se requiere entonces la presencia física de los herederos en los predios o inmuebles materia del proceso de sucesión.

Las dos posesiones coexistentes, eventualmente podrán obedecer a respectivos despojos. Tal sería el caso del heredero o los herederos de un causante que fue víctima de desplazamiento forzado. Ese causante, estaba protegido por la suspensión de la prescripción que debió operar en su favor, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 791 y por la Corte Cons-

titucional en la sentencia C-466/14.

En virtud de esa suspensión, la segunda no tendría ninguna protección jurídica; es más, el lapso de la duración necesaria para adquirir el derecho no habría comenzado a contarse aún.

Sin embargo, en la práctica, es muy posible que quien pueda acceder al proceso de restitución es el mal llamado “poseedor”, quien seguramente obtendría la adjudicación del bien incluyendo el registro del dominio y la anulación del dominio del verdadero dueño también despojado.

La suspensión de la prescripción de las acciones a favor de los herederos del titular del derecho real para el ejemplo, también despojado en su momento, quedaría sin ningún efecto, pues aún en el evento de conocer ellos, la solicitud de restitución del poseedor, no le está permitido utilizar la demanda de reconvención para solicitar la reivindicación del predio, ni usar las excepciones previas ni la intervención ad-excludendum.

Peor aún si no se enterase y restaurada la paz que facilita las condiciones para defender los derechos, es decir, terminada la causal de suspensión de la prescripción, al querer velar por sus derechos, van a hallarse los herederos con que la suspensión de la prescripción que la Ley les otorgó, fue burlada por todo un sistema jurídico que terminó adjudicando el derecho de dominio a quien por virtud de la misma suspensión nunca ejerció la posesión.

Un caso particular de derechos hereditarios es el que se origina con la figura jurídica de la declaración judicial de muerte por desaparecimiento. Este es el caso de muchos secuestrados, víctimas de desplazamiento forzado y líderes comunitarios de las regiones.

En este, como en todos los casos de sucesión, deben seguirse las reglas ordinarias de su-

cesión intestada y, por tanto, tendrán derecho al proceso de restitución los herederos del causante desaparecido.

Sin que se cause el derecho, es decir, sin la decisión judicial que define el estado civil del desaparecido, no pueden los herederos acceder a la restitución.

La Ley no previó un término de suspensión del trámite para efectos de obtener la declaración judicial de la que nace el derecho. Esta es una de las circunstancias de mayor obstáculo para que se obtenga la reparación. Al juez de restitución de tierras le es imposible conceder derecho a unos presuntos herederos de un causante que, por lo menos a la luz del derecho, aún está vivo.

El juez de conocimiento de la restitución cuenta con un término muy corto para decidir sobre una muerte por desaparecimiento y aunque se predique la necesidad de la acumulación de todos los procesos inherentes al predio a restituir en un solo expediente, este asunto se torna irreconciliable por su gravedad y por las exigencias de trámite y publicidad que la Ley exige para la prosperidad de la declaración.

Este problema tan frecuente no fue previsto por la Ley 1448 y es la Ley la que debe resolver una disyuntiva en que coloca a la rama judicial, sin facultades para la solución de la controversia.

Puede afirmarse que este es uno de los puntos más sensibles de falencias de la Ley en su espíritu de reparación de derechos vulnerados.

De igual manera en que no se prevé la necesidad de la tramitación inherente a la muerte por desaparecimiento de los titulares de derechos reales sobre los predios, tampoco se prevé ninguna medida de protección para los predios de las familias involucradas en estas situa-

ciones.

Es que, en la mayoría de los casos, el desaparecimiento de la/el cabeza de familia tiene como consecuencia inmediata el abandono forzado de la tierra, ya sea por nuevas amenazas o por el simple temor que infunde el daño ya sufrido. Necesariamente esto conduce a que el predio quede en una situación vulnerable y susceptible de ser ocupado, especialmente por el grupo causante del daño, el que en ese momento tiene prevalencia o poder en la región. Pero debido a que la dinámica de la guerra es itinerante, los ocupantes de hoy pueden ser los despojados de mañana.

Y al igual que en todos los demás casos que hemos analizado, la anticipación en la solicitud del derecho de restitución concede al solicitante todas las presunciones legales y beneficios procesales.

Lo anterior, con desmedro de los derechos de quienes, con arraigo de región, de labor e incluso de familia, explotaron la tierra y se vincularon con ella en circunstancias pacíficas.

La celeridad que la Ley impone a las labores tanto administrativas como judiciales, en aras de una pronta reparación, resulta lesionante de los derechos de origen remoto, pero de mayor raigambre y permanencia, en pro de unos más recientes no siempre de orígenes muy claros ni muy legítimos.

La reparación ideal que la Ley debía prever, es la de aquellos propietarios que desde antaño sufren el dolor del desplazamiento sin haber sido sujetos de ninguna reparación. Ese objetivo ideal, solamente podría lograrse sin tanta premura, pero con mayor firmeza en la investigación de la forma en que las comunidades se relacionaron con los predios, de las usanzas de cada cultura y de sus formas de arraigo.

De todo lo anterior se concluye:

- a. No puede comprometerse la labor judicial en una actividad legislativa desordenada y casuística que ni las Leyes ni la Constitución le han atribuido, y que puede llevar a tratamientos desiguales para situaciones iguales, de conformidad con el criterio personal de cada juez. Es injusto con los jueces y es injusto con la sociedad.
- b. El problema de la muerte por desaparecimiento, que requiere de tanto tiempo para definirse, es decir, para comenzar el derecho, evidencia que en el entorno de las presunciones y de las modificaciones procesales se favorece el aprovechamiento de terceras personas que construyen su supuesto derecho sobre la vulneración del derecho ajeno.
- c. Se evidencia entonces la necesidad de la intervención legislativa para optar por una solución que podría consistir entre muchas otras, en la suspensión de todo proceso de restitución hasta la definición investigativa y jurídica de la suerte del desaparecido, o en su defecto la adopción de procesos más técnicos, eficaces y expeditos para la determinación del fallecimiento del desaparecido.
- d. Se reitera que se evidencia también la necesidad de crear medidas de protección para los bienes involucrados en las medidas de reparación a efectos de proteger situaciones como la mencionada en el literal anterior. Y si bien la convicción surge de la contemplación casuística de los casos de muerte por desaparecimiento, los riesgos jurídicos y sociales que se afrontan son generales a los procesos, como se ha venido analizando. Naturalmente, la actividad es legislativa, nadie más puede satisfacer esa necesidad social.
- e. Se requiere la implementación de una memoria histórica de la tierra en términos generales y un estudio sociológico de los aspectos culturales, costumbres de asentamiento y de labor agropecuaria para el juicioso análisis de la titularidad del mejor derecho.

f. Habida cuenta de la diferencia de conceptualización o de definición legal entre las Leyes ordinarias y la Ley 1448, sería del caso que el legislador aclarara el alcance de términos tales como “posesión de buena fe”, “ocupación”, etc., o en su defecto la expedición de un glosario que permita a los jueces fijar con precisión el alcance normativo.

Otra afectación importante a las sucesiones ilíquidas puede presentarse como consecuencia de la titularidad que sin ninguna salvedad se atribuye siempre a la/el cónyuge o compañera/o permanente, quien puede realizar la solicitud sin la comparecencia del otro integrante de la pareja.

No considera la norma tampoco en este caso que se deba examinar si el predio está sometido al régimen de bien propio del ausente, lo que vivo o muerto éste, iría en desmedro de sus sucesores.

En efecto, con desconocimiento de los órdenes sucesorales establecidos en la Ley 29 de 1982, la Ley 1448 en su artículo 81 hace radicar la titularidad de la acción en el cónyuge o compañero o compañera permanente con quien se conviva al momento en que ocurrieron los hechos o amenazas que llevaron al despojo o al abandono forzado. A renglón seguido dispone la norma que cuando el despojado o su cónyuge o compañero o compañera permanente hubieran fallecido o estuvieren desaparecidos, podrán iniciar la acción los llamados a sucederlos.

La concordancia de lo dispuesto en el artículo 81 con el párrafo cuarto del artículo 91 referente al contenido de la sentencia que dispone que el título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes que al momento del desplazamiento, abandono o despojo, cohabitaban, ignora de plano los derechos sucesorales de los herederos del cónyuge fallecido si se trata de sus bienes propios distribuyendo los mismos

como si hubiera sociedad patrimonial o conyugal en todos los casos.

6. Statu Quo

a. Concepto

La expresión Statu quo, para efectos de este trabajo, quiere significar el estado de cosas existente en el momento de la solicitud de restitución. Como se ha dejado establecido, las presunciones de derecho y legales que trae la Ley 1448 favorecen a quien primero realice la solicitud.

La solicitud de restitución por regla general supone que se realiza en el entorno de la ocupación actual del predio por otra persona. La restitución al solicitante que triunfa en su pretensión necesariamente debe ordenar el desalojo del predio para devolverlo al litigante cuyas pretensiones fueron acogidas. Esto implica el despojo judicial de quien está detentando el predio.

Las presunciones y la flexibilización procesal a favor del solicitante, colocan al detentador actual en una posición procesal desventajosa, pues solamente podría actuar como opositor con todas las desventajas que eso implica. Semejante disposición sería equitativa solamente en el evento en que se acreditara la carencia de derecho del actual detentador frente al solicitante. Esa sería la situación ideal pero no necesariamente la única.

Al parecer la norma partió del supuesto de detentadores actuales del predio como vulneradores de derechos de los solicitantes, además de considerarlos de solvente posición económica y cultural que los haga beneficiarios de una gran capacidad de defensa.

No debió partirse del supuesto de la mala fe y la conducta reprochable de quien está detentando el predio, porque aún puede suceder que, por el carácter itinerante de los grupos armados, el de actual poder en la región haya permitido a anteriores despojados volver a sus predios.

De otra parte, existen muchos casos en los que el actual detentador es mucho más vulnerable que el solicitante. Vulnerable en muchos aspectos, puede serlo económicamente, por grado de escolaridad y especialmente lo es frente a las prohibiciones legales que impiden una defensa técnica adecuada.

b. Afectaciones que puede sufrir el Statu Quo frente a la Ley 1448

El efecto de no tener las presunciones a favor, como sí sucede con quien solicita la restitución, puede generar que el solicitante complete los requisitos para que se le conceda el derecho de propiedad sobre el bien pretende, con el conteo del tiempo que el actual ocupante ha venido explotando el inmueble económicamente, mientras que éste sí tiene que acreditar de manera íntegra, el lapso exigido por la Ley. El resultado final será entonces el reconocimiento y la consecuente restitución del predio, para quien nunca tuvo el mejor derecho.

No previó la Ley tampoco el procedimiento a seguir con ocupantes en las circunstancias anotadas para conceder algo de satisfacción a personas que van a ser despojadas no solo de su vivienda, sino de su medio de sustento, lo cual puede hacerse a través del sistema de indemnizaciones. La consideración del supuesto fáctico expresado, igualmente debe ser materia de pronunciamiento legislativo para precaver el bienestar de sujetos en situación de vulnerabilidad, afectados por el proceso de restitución.

Diversas conformaciones familiares

Sin necesidad de mayor controversia se evidencia que son muchas las situaciones que generan obstáculos a la equidad en la restitución de tierras, y entre esas situaciones es de vital importancia analizar las conformaciones familiares atípicas que los originan.

En primer lugar, se precisarán las situaciones típicas, para de allí inferir la atipicidad que puede afectar cada una de ellas y sus consecuencias frente a la restitución de tierras.

Matrimonio

De conformidad con el artículo 113 del Código civil, el matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen con el fin de vivir juntos, de procrear y de auxiliarse mutuamente.

Efectos del matrimonio que interesan a este trabajo

De conformidad con el artículo 1774 del Código civil, la norma general es que por el mero hecho del matrimonio se entiende contraída la sociedad conyugal de conformidad con las disposiciones del mismo código.

El régimen de la sociedad conyugal establece tres patrimonios diferentes, tres universalidades de tratamiento jurídico separado a saber:

- a. Los bienes de la sociedad conyugal, conformada básicamente por los salarios, los frutos, réditos pensiones, cosas fungibles y especies muebles y dinero aportado al matrimonio por cualquiera de los cónyuges o adquirido durante él a título oneroso Los bienes in-

muebles adquiridos dentro del matrimonio a título oneroso.

- b. Los bienes propios de la mujer: Bienes adquiridos a título de donación, herencia o legado; los inmuebles adquiridos antes del matrimonio y los que se subroguen a otro inmueble propio y los aumentos materiales de esos inmuebles.
- c. Los bienes propios del marido: La misma calidad de bienes que ya se enumeró para la mujer.

Y si bien se ha denominado siempre sociedad conyugal al régimen patrimonial del matrimonio, en contra de ese régimen societario y para protección de los derechos de la mujer hasta entonces incapaz relativa civilmente, se expide la Ley 28 de 1932 que concede a cada uno de los cónyuges la libre administración de sus bienes.

Eso significa, como lo ha contemplado la doctrina, que la sociedad conyugal nace para morir; durante la vida conyugal cada uno de los cónyuges ejerce sus derechos civiles patrimoniales como si no existiera el matrimonio: compra y vende sin autorización de su cónyuge y atesora o dilapida un patrimonio según su arbitrio. Es solamente al momento de la disolución de la sociedad que se forma un acervo societario a repartir, con la observancia de las determinaciones legales sobre integración de patrimonio social para cada bien.

Tanto en el régimen de sociedad conyugal, como en la unión marital de hecho, existe la posibilidad de la coexistencia de los tres patrimonios que se mencionaron; es decir, existe la posibilidad de tener bienes propios cualquiera de los cónyuges o ambos, bienes que en ningún caso van a ser parte del haber social.

Unión marital de hecho

De conformidad con la Ley 54 de 1990, es unión marital de hecho la formada entre un hom-

bre y una mujer que, sin estar casados, hacen una comunidad de vida permanente y singular. Para todos los efectos civiles se denominan compañero y compañera permanente.

Al respecto debe anotarse que, de conformidad con la sentencia C 075 de 2007, las parejas del mismo sexo están amparadas por el régimen de protección patrimonial contemplado por la Ley 54 de 1990, modificada por la Ley 979 de 2005.

El régimen patrimonial de las uniones maritales de hecho, es en esencia el mismo de la sociedad conyugal nacida del matrimonio, siempre y cuando se hayan cumplido dos años de permanencia de la unión.

En estas uniones también se constituyen tres universalidades a saber: a) Los bienes sociales, b) los bienes propios de la mujer, y c) los bienes propios del marido.

Al igual que en el matrimonio, los bienes propios de cada uno, nunca harán parte del haber social de la unión marital de hecho.

Unión libre sin sociedad patrimonial

Esta clase de uniones no tiene ningún reconocimiento ni protección legal. Se conforman por la voluntad de dos personas de vivir juntas, teniendo algún impedimento para la conformación de la unión marital de hecho, entre esos, la inconstancia en la permanencia.

Ninguno de los integrantes de la pareja tiene derecho sobre los bienes adquiridos por el otro.

Estas formas de unión no exigen singularidad y por tanto pueden coexistir con otras del

mismo linaje o con matrimonios y uniones maritales de hecho, dando lugar a las uniones múltiples.

Los parámetros a seguir en la restitución de tierras, difieren de conformidad con los tipos de constitución familiar descritos. La inequidad en la restitución se presenta por dos circunstancias: la inadecuada aplicación de la Ley y la existencia de uniones múltiples.

En las uniones únicas, las inequidades se presentan cuando no se precisa el régimen jurídico que cobija el predio objeto de la restitución de tierras.

Es innegable que, en atención a la preocupación por la situación de vulnerabilidad de la mujer develada por mujeres y organizaciones feministas y de mujeres y reconocida por la Corte Constitucional, la Ley busca proteger los derechos de la mujer que, como compañera del hombre, no fue incluida en el título de adquisición a pesar de su trabajo por la familia y por la tierra. Si bien este criterio contribuye a la protección de algunas mujeres, parte de un supuesto erróneo que consiste en considerar siempre a la mujer como insolvente; supuesto que no corresponde con la realidad de todas las mujeres y por tanto lleva a que se vulneren los derechos de aquellas titulares de bien propio objeto de despojo.

La norma que se ordena aplicar para todo los casos es la contenida en el artículo 118 que dispone: “en todos los casos en que el demandante y su cónyuge o compañero o compañera permanente, hubieran sido víctimas de abandono forzado y/o despojo del bien inmueble cuya restitución se reclama, el juez o magistrado en la sentencia ordenará que la restitución y/o la compensación se efectúen a favor de los dos, y cuando como consecuencia de la sentencia se otorgue el dominio sobre el bien, también ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que efectúe el respectivo registro a nombre de los dos, aun cuando el cónyuge o compañero o compañera permanente no hubiera comparecido al proceso”.

No obstante que la pretensión del artículo es la de proteger a las mujeres, su contenido y aplicación pueden vulnerar los derechos adquiridos de la/el propietaria/o. Más aun, analizando el carácter reparador de la restitución, el daño generado por el hecho vulnerador puede ser diferente para cada integrante de la pareja víctima.

En efecto, en sustento de la anterior afirmación, basta examinar las siguientes situaciones:

- La adquisición de la tierra por la mujer ya sea por herencia o a cualquier título gratuito y explotado mediante la labor conjunta con el posterior compañero de vida.
- La adquisición de la tierra por la mujer a cualquier título oneroso y explotado mediante la labor conjunta con el posterior compañero de vida.
- Puede haber sido adquirida la tierra por el hombre por herencia o a título gratuito y explotada mediante la labor conjunta con la posterior compañera de vida.
- Puede haber sido adquirido el bien por el hombre a cualquier título oneroso y explotado con anterioridad a la convivencia con la mujer de que se trate.
- La pareja matrimonial o, de hecho, permanente o eventual, pudo haber adquirido el bien a título oneroso durante la convivencia.
- Una mujer poseedora.

Estas situaciones están regladas en la legislación ordinaria con consecuencias patrimoniales diferentes según el caso.

La Ley, acertada o desacertadamente, ha mantenido criterios de coherencia patrimonial por más de un siglo, en relación con las organizaciones familiares. El legislador colombiano no ha encontrado hasta ahora manera más equitativa de reglamentar las relaciones patrimoniales de las parejas, que la de las Leyes ordinarias.

Y si bien la justicia transicional puede y debe apartarse de los rigurosos criterios de aplicación de la Ley ordinaria para flexibilizar su implementación, no por ello puede generar incertidumbre de los derechos adquiridos por mujeres que han aportado al fortalecimiento económico y social de las comunidades.

A continuación, se examinarán las distintas posibilidades enunciadas así:

- a. La adquisición de la tierra por la mujer ya sea por herencia o a cualquier título gratuito y explotado mediante la labor conjunta con el posterior compañero de vida.

En estos casos a pesar de la vinculación directa del compañero con la tierra, la restitución debe hacerse solamente a nombre de la mujer propietaria porque de conformidad con las normas civiles, el bien es propio de ese integrante de la pareja y no por razón del despojo puede tomarse como bien social de compañeros matrimoniales o de hecho.

- b. La adquisición de la tierra por la mujer a título oneroso y explotado mediante la labor conjunta con el posterior compañero de vida.

En este evento hay que distinguir dos situaciones: La primera cuando la adquisición fue realizada antes del matrimonio o de la unión marital de hecho y la segunda cuando la adquisición se realizó después de cualquiera de esos eventos. En el primer caso, el tratamiento es igual a aquel señalado en el literal a) y en el segundo caso sí puede aplicarse lo prescrito en el artículo 118.

- c. La adquisición de la tierra por el hombre por herencia o a cualquier título gratuito y explotado mediante la labor conjunta con la posterior compañera de vida.

La restitución debe hacerse solamente a nombre del hombre propietario por las mismas razones que se esbozaron en el literal a), es decir el bien es propio de este integrante de la

pareja.

- d. La adquisición de la tierra por el hombre a título oneroso y explotado mediante la labor conjunta con la posterior compañera de vida.

En este evento, al igual que en el caso de la mujer, hay que distinguir dos situaciones: La primera cuando la adquisición fue realizada antes del matrimonio o de la unión marital de hecho y la segunda cuando la adquisición se realizó después de cualquiera de esos eventos. En el primer caso, el tratamiento es igual a aquel señalado en el literal a) y en el segundo caso sí puede aplicarse lo prescrito en el artículo 118.

- e. La pareja matrimonial o de hecho, permanente o eventual, pudo haber adquirido el bien a título oneroso, durante la convivencia.

Estos casos describen el único ámbito de aplicación plena del artículo 118 de la Ley 1448, mientras que los anteriores (literales a, b, c y d) no están comprendidos como supuestos de hecho de la norma.

- f. Una mujer poseedora.

Por ser la prescripción adquisitiva de dominio una forma de adquirir a título gratuito, el tratamiento que se le otorgue al predio adquirido por este modo, dependerá de si la posesión la ejerció solamente uno de los miembros de la pareja y en ese caso debe respetarse la calidad de bien propio que adquiriría el bien a adjudicar.

El somero análisis realizado da certeza del sujeto de restitución para que no se vulneren los derechos adquiridos. No sobra enfatizar que son muchas las ocasiones en que el miembro débil de la pareja, generalmente la mujer, lucha denodadamente por conservar su bien propio en esa calidad, para su personal protección y la de sus hijas e hijos. Y esta lucha se realiza

en todos los entornos en que la mujer puede ser subyugada o maltratada y en los que de todas formas es vulnerable. Resistir y vencer todos esos obstáculos significa todo un esfuerzo de vida que no puede verse frustrado y burlado por la restitución en conjunto para ella y su marido o compañero, perdiendo así la mitad de su patrimonio injustificadamente.

El mandato constitucional que protege los derechos adquiridos con justo título y buena fe hace que sea innecesaria nueva previsión legislativa para que pueda el juez aplicar lo pertinente, apartándose del mandato de la Ley 1448 que ordena radicar la titularidad en ambos integrantes de la pareja en todos los casos.

La certeza para la titularidad de las tierras a restituir, sin embargo, encuentra sus mayores fisuras ante las uniones múltiples de los solicitantes de restitución o de sus cónyuges o compañeros/as.

Uniones múltiples

En el entorno de la organización familiar de los grupos o de las personas despojadas, el problema más sensible se presenta por las uniones múltiples, fenómeno que no se puede desconocer porque es una situación común.

Las uniones múltiples constituyen un fenómeno de organización familiar frecuente; se presenta con la coexistencia de uniones de pareja. Pueden darse matrimonios coexistentes con uniones libres, como también coexistencia de uniones maritales de hecho con uniones libres. Igualmente pueden coexistir varias uniones libres.

Sea la ocasión de aclarar que la coexistencia de uniones no puede serlo de matrimonios con uniones maritales de hecho, o de varias uniones maritales de hecho toda vez que, para la constitución de ella, en el caso de un matrimonio previo de alguno de los miembros de

la pareja, si la sociedad conyugal de ese matrimonio no está liquidada, no se cumplen los elementos jurídicos necesarios para que haya sociedad marital de hecho y por tanto lo que habrá será solamente una unión libre. Igual consecuencia puede predicarse de las sociedades maritales de hecho; dos no pueden convivir entre sí porque, como se trata de una unión permanente y singular, si una inicial no está liquidada, no puede conformarse la otra.

Si bien el espíritu de la Ley es buscar el reconocimiento de los derechos de las mujeres que habitaban la tierra al momento del despojo o abandono forzado, también es esencial que los mecanismos, no solo de la Ley sino de la normatividad en general, contribuyan a reconocer los derechos de otras mujeres cuyo trabajo también constituyó un aporte directo o indirecto para el usufructo de la tierra por parte del grupo familiar.

El párrafo cuarto del artículo 91 indica que el título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes, que, al momento del desplazamiento, abandono o despojo, cohabitaban, así al momento de la entrega del título no estén unidos por Ley.

Añádase que la parte final del artículo 118 determina que, en caso de cónyuges o compañeros/as permanentes, el juez ordenará a la oficina de registro de instrumentos públicos que efectúe el respectivo registro a nombre de los dos, aun cuando la/el cónyuge o compañera/o permanente no hubiera comparecido al proceso.

Esos bienes los pudo haber adquirido la mujer a título oneroso mediante compraventa o a título gratuito mediante herencia o incluso ser adjudicatarias de anteriores sociedades conyugales o patrimoniales. En el último caso, puede haber hijos o hijas de uniones anteriores que ven perdida su expectativa de suceder a la madre en los bienes que también fueron del padre, a manos de un padrastro.

Para evitar esta afectación, debe procederse con la aplicación de las normas ya mencionadas, que protegen los derechos adquiridos precisando que la obligatoriedad de la titulación a nombre de los dos compañeros, aplica únicamente en los casos en los que el bien haya sido adquirido a título oneroso durante la convivencia de la pareja o durante el matrimonio.

La aplicación del criterio mencionado, protegería los derechos de aquellas titulares de bienes propios y de sus hijas e hijos. Esto, no implica la desprotección de los derechos de otras mujeres integrantes de nuevas uniones -quienes a la luz de la justicia ordinaria no tendrían derecho alguno- a las cuales, por la aplicación del principio de enfoque diferencial les puede ser reconocida una compensación relativa al tiempo de trabajo en la tierra. Esta medida cobra más importancia en los casos en los que la mujer propietaria se haya visto en la obligación de abandonar la tenencia de sus bienes, presionada por la violencia armada además de la violencia de un compañero o esposo maltratador; en cuyo caso sería injusto forzarla a perder la propiedad de sus bienes o recibir en restitución solo una porción de los mismos por efecto de la unión.

Se encontrará el fallador ante muy difíciles vacilaciones en un entorno de este linaje. Quienes más se han preocupado por conservar la equidad en la distribución de las tierras a restituir han acudido al mecanismo de dar prelación a la mujer vinculada con la tierra, vale decir, a la que ha trabajado en la labranza.

El criterio de la vinculación de las mujeres con la tierra, es un criterio difícil de defender debido a las condiciones reales de vida alrededor de las mismas. Por ejemplo, las mujeres pueden desarrollar labores de trabajo directo sobre las tierras, mientras que otras pueden ser de carácter indirecto. Entre estas se ubican las labores domésticas, de apoyo al esposo/compañero o a las/os hijas/os trabajadoras/es de la respectiva tierra. Así, el solo hecho de

haber vivido en el predio a restituir, hace necesario predicar la vinculación directa o indirecta con la tierra.

La anterior perspectiva es loable, pero lo ya expuesto pone de presente que con este criterio se puede incurrir en muchas injusticias, atendiendo de una parte la mayor oportunidad de quien concurre al proceso en calidad de solicitante, es decir, el primero en concurrir, quien por esta sola circunstancia de temporalidad se beneficia con todas las presunciones íprobatorias que prácticamente le quitan toda la carga procesal que la justicia ordinaria le impondría, y de otra parte, las innumerables limitaciones y cortapisas que la Ley impone a quien se vincula al proceso posteriormente y siempre tendrá la calidad de opositor, aunque tenga un mejor derecho.

Solución:

Un análisis inicial concluye que, en el caso de múltiples uniones, aplicando la normatividad vigente de justicia ordinaria y la de justicia transicional, la decisión del juez lo obligue a decidir a favor de una persona en detrimento de otra u otras que habiendo laborado directa o indirectamente la tierra, tienen allí algún derecho. Para evitar afectar los derechos de estas personas, el juez podría hacer una valoración desde la perspectiva laboral del trabajo aportado en la tierra de manera tal que dicho análisis le permita tasar en valores salariales el respectivo aporte y determinar no la restitución, sino la compensación económica.

Acreditación del estado civil:

Carencia de documento de identificación

El primer requisito solemne en la solicitud de restitución de tierras, es la presentación de la cédula de ciudadanía, para la identificación de la persona solicitante. Sin desconocer la flexibilización que debe tener la justicia transicional, se puede afirmar que este requisito es indispensable para cualquier actuación. En términos generales, hoy es bastante ágil y fácil obtener un duplicado de la cédula en cualquier momento y es válido adelantar trámites ante entidades públicas con la respectiva contraseña expedida por la Registraduría del Estado Civil, una vez el documento ha sido certificado.

La situación contraria es altamente riesgosa pues ante la ausencia de identificación en debida forma, podría eventualmente adjudicarse el predio a un tercero ajeno al derecho, que suplante al verdadero titular de derecho.

Dificultades en la acreditación de matrimonios, uniones maritales de hecho, o uniones libres.

En la aplicación de la Ley el operador jurídico debe contar con material probatorio suficiente para tener el convencimiento de que se está frente a una situación de estado civil, ya sea matrimonial o de convivencia en uniones maritales.

Solamente con la certeza de la consolidación del estado civil que se aduce puede propenderse por el reconocimiento y protección de la unión, sin vulnerar derechos anteriormente consolidados. La flexibilidad que incorpora la justicia transicional, debe ser aplicada con cautela, pues puede también contribuir a tratar en desigualdad de condiciones a personas que ostentan iguales derechos, vulnerando el principio de igualdad ante la Ley.

En ese orden de ideas, aunque pareciera rigurosa la exigencia probatoria en la legislación ordinaria es necesaria y no por ello se vulnera el régimen de transición pues está precavido no lesionar derechos de terceras personas.

Por lo anterior, la prueba solemne o formal es necesaria en los siguientes casos:

Cuando los solicitantes o una/o de ellas/os dice haber estado casada/o al momento del despojo, debe acreditar el matrimonio con la partida del registro civil; podría eventualmente aceptarse, en aras de la flexibilidad de esta clase de procesos, la partida eclesiástica.

Cuando él o la solicitante o ambos, exponen haber sido compañeros permanentes en el momento del despojo o el abandono forzado, por lo menos deben acreditar la soltería anterior a la unión o la liquidación de la sociedad conyugal anterior.

Este requisito busca amparar los derechos de parejas matrimoniales cuya convivencia cesó con anterioridad a los hechos que originaron el despojo o abandono forzado sin que se les hayan pagado sus gananciales. Además, contribuye a proteger los derechos de las parejas matrimoniales que coexisten con las nuevas uniones.

Cuando él o la solicitante manifiesta haber sido soltero/a en el momento del despojo o el abandono forzado, debe por lo menos acreditar la soltería anterior y la de ese momento para no vulnerar los derechos de una pareja que pueda estar siendo desconocida por el o la solicitante.

Ausencia de proceso de filiación o proceso en curso

Aunque parezca dispendioso la flexibilidad de la prueba a cargo del solicitante no puede conducir a la adjudicación de derechos sin la acreditación de la calidad para ese efecto. En el caso de solicitudes de restitución a favor de herederos del titular, la calidad que se invoca debe estar plenamente acreditada.

De presentarse la circunstancia de aducir filiación extramatrimonial sin la prueba de ello, ya sea por ausencia de proceso o por procesos en curso, no hay sino dos alternativas para el juez. Negar el derecho, o tramitar la filiación acumulada a la solicitud de restitución.

Ambas opciones presentan dificultades. La negativa del derecho a su posible titular por ausencia de los requisitos formales para su ejercicio, no corresponde al espíritu de la Ley de reparación de víctimas, pero tampoco lo es concederlo arbitrariamente.

Por su parte, la tramitación del proceso, es imposible en el término tan reducido del que se dispone para la decisión final. Por tanto, se requiere la intervención legislativa que autorice la suspensión del proceso de restitución hasta que se aclaren situaciones como la mencionada.

Bienes baldíos

En relación con este tema, los requisitos de la Ley 1448 disminuyen a tal punto la rigurosidad de las exigencias de acceso a la adjudicación de la propiedad de un bien baldío, que en la práctica terminan haciendo inexistente el procedimiento formal previsto en la Ley 160 de 1994, lo que implica una mayor vulnerabilidad de los derechos de reclamantes de tierras que con anterioridad hayan explotado el predio del que se trate.

Los hechos que ocasionaron el despojo o abandono forzado hacen prácticamente imposible probar la explotación del bien, de conformidad con los requisitos exigidos por la Ley para acceder a la adjudicación en aquellos predios en que suelen cultivarse productos de ciclo corto, los cuales desaparecen por el transcurso del tiempo e incluso cambian con las nuevas destinaciones de la tierra.

Con el abandono del bien, también acaece la ausencia efectiva de explotación, de donde no resulta acertada la Ley cuando dispone que se adjudicará el derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica, si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación; durante el despojo no hay actividad humana que coadyuve la explotación del bien en favor de la víctima del despojo, y por tanto en el momento de aspirar a la restitución, jamás podrá cumplirse la condición impuesta por el inciso tercero del artículo 72 de cumplirse condiciones de adjudicación en ese período.

Por este motivo, la Ley 1448 implementó un mecanismo para evitar la sobrecarga probatoria a reclamantes de tierras y contempló la verificación del INCODER reconociendo la explotación actual. Teniendo en cuenta que en algunas zonas la explotación actual no es la de productos de ciclo corto, sino que está relacionada con productos y procesos de explotación que demandan mayor inversión económica y que no es común en campesinos/as sino en empresas, como el caso de la palma africana, la prueba de la explotación del bien baldío se hará prácticamente imposible en manos de la víctima reclamante y por tanto también su restitución.

La constatación de las dos normas mencionadas evidencia una contradicción irreconciliable y que tampoco es objeto de interpretación. En efecto, la Ley 1448 dispone la adjudicación de la propiedad del baldío en favor de quien ejercía su explotación económica, mientras que el decreto reglamentario 4829 de 2011, artículo 13 numeral cuarto, ordena la titularidad de la nación cuando se trate de predios sin matrícula inmobiliaria.

Por excelencia el baldío es un predio sin matrícula inmobiliaria; es que siempre que no se halla la matrícula inmobiliaria de un predio, se predica que es un baldío de la nación porque no ha entrado en el patrimonio privado. Los bienes objeto de explotación económica por

particulares con vocación de adjudicación y que eventualmente fueron despojados en su gran mayoría no tendrán matrícula inmobiliaria. Entonces se crea la dualidad de decisiones a tomar: De una parte, se debe titular en favor de la nación, pero de la otra se debe adjudicar el dominio al despojado.

La titularidad a nombre de la nación coloca el predio en la calidad de bien de uso público según lo dispuesto por las normas civiles, además de imprescriptible. La calidad de imprescriptible es una institución de importante jerarquía en el ordenamiento jurídico por su excepcionalidad. A pesar de ella, el inciso tercero del artículo 72 de la Ley 1448 ordena la adjudicación de esos baldíos a favor de la persona que venía ejerciendo la explotación económica, si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para ello.

Al respecto debe observarse en primer término que el régimen de baldíos es de interés general y por tanto debe primar sobre el particular. En ese régimen, no todos los baldíos pueden ser adjudicados a los particulares; por el contrario, el decreto 1465 de 2013 contempla un mínimo de 8 categorías de tierras baldías que no pueden salir de la propiedad de la nación.

Del texto del artículo 72 de la Ley 1448, fácilmente se puede concluir que su observancia literal podría llevar a desconocer los casos de imposibilidad de adjudicación de baldíos.

Además, los requisitos para la adjudicación de baldíos hacen relación con un lapso determinado en la Ley, de explotación de al menos las dos terceras partes del predio a adjudicar; se requiere además la capacidad económica del solicitante cuyos ingresos no pueden ser superiores a 1000 salarios mínimos mensuales, como también a la extensión del predio que no supere la UAF determinada para cada región.

Ninguno de estos requisitos es saneable, por tanto, si el solicitante de restitución fue objeto de despojo o de abandono forzado, sobre un predio de mayor extensión a la permitida o el mismo no estaba explotado en la forma y extensión requeridas por la legislación, son requisitos que ya no son saneables y que no pueden cumplirse por el solo transcurso del tiempo como pretende la norma del artículo 72 mencionada. Igualmente, si el candidato a adjudicación de baldío no reúne la condición económica personal exigida, tampoco es circunstancia que saneará el transcurso del tiempo.

El ser despojado/a u obligado/a al abandono de un baldío que jamás hubiera podido ser adjudicado, solamente puede compensarse económicamente o con otro predio, pero no a través de aquel cuya adjudicación está prohibida.

Por regla general, para ser adjudicatario de un baldío se requiere el transcurso del lapso determinado en la Ley y la explotación de al menos las dos terceras partes de la extensión a adjudicar en ese mismo lapso. La Ley 1448 ha beneficiado a víctimas del despojo o abandono forzado con la disminución del requisito de extensión de explotación al extremo de no requerir ningún mínimo y el del transcurso del tiempo se acredita con la inscripción del predio en el RUPTA; es decir, son unos requisitos mínimos. A pesar de ello, también se dispone en el artículo 72 la adjudicación del derecho de propiedad al solicitante, si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación. La disposición así concebida en la práctica está desconociendo de manera radical el procedimiento establecido en la Ley 160 de 1994 para la adjudicación de baldíos.

Es así como el requisito de tiempo se obvia con el solo hecho del transcurso de tiempo entre el momento del despojo y el de la solicitud a tenor del artículo 72 *Ibídem* inciso tercero “si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación”.

Se obvia asimismo el requisito de explotación de las dos terceras partes del terreno por

graciosa concesión del artículo 107 del decreto 19 de 2012, el que además se excede en la flexibilización de la prueba de la ocupación previa, al reducirla a la certificación de registro de declaración de abandono del predio.

Más preocupante es aún que la explotación actual que tenga el determinado predio se verificará por el Incoder y servirá de acreditación de la ocupación previa mencionada, y es preocupante porque si el predio fue abandonado por quien hoy lo reclama, necesario es concluir que consecuencia del abandono es la carencia de explotación del predio por parte del reclamante, de donde se deducen dos posibilidades: La primera, la falta de actividad de explotación condujo a que los cultivos hayan desaparecido o se encuentren en tan mal estado que no sean idóneos para hablar de explotación; la segunda, que la tierra se encuentre debidamente explotada por obra de personas distintas al reclamante. Todo esto en relación con los cultivos transitorios y en algunos casos los semipermanentes.

Cosa diferente son los cultivos de ciclo permanente, los que sí pueden permanecer durante el tiempo del despojo y serán satisfactorios para el funcionario de INCODER. Se enfatiza que los cultivos de ciclo permanente normalmente son los que requieren mayor inversión económica y su productividad es más lenta, es decir, obedece a un esquema de flujo de caja garantizado por bastante tiempo anterior a la recuperación de la inversión.

El tratamiento indiscriminado de la Ley 1448 y el artículo 107 del decreto 19 de 2012 sobre la forma de valorar la explotación económica del solicitante, es marcadamente favorecedora de los eventos de cultivos permanentes. En las condiciones descritas por el decreto extraordinario tendrán que darse por cumplidos los requisitos para asignación de baldíos respecto de aquellos reclamantes de predios con cultivos permanentes, mientras que para los aspirantes a predios que usualmente cumplen con la rotación de cultivos de ciclo corto, será imposible acreditar que, durante el tiempo de abandono de la tierra, la explotación se

cumplió por sí misma.

Una vez más, en el afán de ostentar reparación plena efectiva y oportuna para las víctimas, se expide una legislación que favorece a unos pocos, mientras que puede vulnerar a muchos.

La igualdad ante la Ley, una de las garantías constitucionales más importantes, demanda el juicioso análisis de las circunstancias desiguales de los asociados. Ese estudio juicioso es imposible en las circunstancias en que la prioridad está en no cumplir requisitos. Y no es que se pretendan cargas excesivas para las víctimas ya de por sí bastante vulneradas por el contexto de violencia, pero sí el mínimo que garantice que los reconocimientos que se realicen queden blindados por su idoneidad y no desconozcan derechos de terceras personas.

Y es que el desconocimiento de los derechos de terceras personas, lleva a la postre, cuando estas logran probarlo, a mayor frustración de quien fue beneficiario-a de la restitución, y puede concluir a la revictimización de quien debe renunciar a un beneficio, a pesar de haberlo adquirido de buena fe, por no ser la persona designada por la Ley para recibirlo.

Conclusiones

- La Ley 1448 consolida un esfuerzo necesario y urgente por el reconocimiento de los derechos de las víctimas de crímenes perpetrados en el contexto del conflicto armado. Uno de los aspectos más significativos de la Ley es que reconoce que se cometieron crímenes contra los derechos a la propiedad de las personas e intenta reparar el daño causado con las acciones violentas a través de la restitución de tierras.

Entre las medidas más positivas se encuentran la consagración de un sistema de justicia especializado en restitución de tierras, apoyado por un sistema administrativo y con mecanismos jurídicos especiales, como las presunciones establecidas en el artículo 77.

Otro aspecto es el compromiso de quienes son responsables de la aplicación de la Ley, quienes se han encargado de discutir, ajustar y profundizar en los mecanismos de la Ley para garantizar los derechos que la misma consagra.

- Las relaciones humanas que se entretienen en los territorios se enmarcan en tradiciones familiares, prácticas sobre el uso de los suelos y la informalidad en las transferencias del dominio. Para efectos de la justicia transicional, estas relaciones se complejizan con el conflicto armado que también dinamizó la clase y el número de crímenes que pueden haberse cometido en términos de despojo y abandono forzado en un mismo territorio. Debe entonces la normatividad transicional abordar este contexto que en relación con el derecho de dominio ha estado regulado por el derecho ordinario. Las y los jueces se encuentran así con barreras producidas por las tensiones entre ambas normatividades que requieren ser articuladas para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado evitando al mismo tiempo la re-victimización o la generación de factores que den inicio al conflicto.

- Los siguientes son aspectos centrales de la Ley 1448 que dificultan la labor de aplicación de justicia y pueden generar un mayor riesgo de regenerar conflictos alrededor de la tierra:
 - a. La Ley contiene un compilado que no reconoce suficientemente los derechos sustantivos, que regulan la propiedad en Colombia y sus implicaciones, lo que refleja sus debilidades en relación con el respeto por derechos adquiridos, y las formalidades para probar la relación con la tierra, así como los modos de adquirir el dominio. Frente a este aspecto, algunas normas señaladas en el documento requieren más precisión para distinguir las relaciones que regulan.
 - b. La Ley 1448 asume como únicas circunstancias de hecho que rodearon el despojo o en abandono forzado y no contiene orientaciones a quienes la aplican para regular circunstancias diferentes, con lo cual puede generar un riesgo a derechos de terceras personas. Por ejemplo, asume que sobre un bien hubo un solo despojo o abandono, por lo cual al tratar de proteger el derecho de quien primero se registra como víctima, termina imponiendo un nivel muy exigente para opositoras-es, quienes además pueden ser personas en alto grado de vulnerabilidad y no necesariamente vinculadas a actores armados. En efecto, la Ley prohíbe el uso de mecanismos de defensa propios del derecho ordinario que a su vez garantizan no solo el balance en el proceso judicial sino una decisión más equitativa por parte de la-el juez que lleve a una decisión a favor de quien demuestre el mejor derecho en el marco estas especiales circunstancias. Se requiere distinguir entre las distintas circunstancias en las cuales aplican las normas.
 - c. La ampliación de competencias a los jueces en asuntos de otras jurisdicciones hace que los ya cortos periodos sean insuficientes para que las y los jueces cumplan idóneamente su labor de justicia. Si bien es notorio el reclamo de algunas organizaciones de la sociedad civil frente a la lentitud de la restitución, también lo es que la importancia esencial

del asunto en litigio merece contar con un periodo adecuado para resolver las múltiples situaciones jurídicas que pueden rodean un solo bien.

- d. Se hace preciso distinguir las condiciones frente a propietarios, poseedores y ocupadores por tratarse de calidades distintas y por tanto implicar diferentes derechos. La norma ubica en condiciones de igualdad entre sujetos que en la justicia ordinaria gozan de distintas condiciones. Como se señala en el documento, el tratamiento igualitario a propietarios, poseedores y ocupadores, quienes cuentan con diferentes derechos en la legislación ordinaria, sumado a alto nivel de exigencia para opositores puede contribuir a la regeneración del conflicto por las tierras.
- e. *Es necesario precisar en la norma las definiciones en relación con los bienes baldíos. Si bien se reconoce la adjudicación, ésta no puede hacerse a favor de usurpadores, es decir, ocupantes no autorizados de los bienes, sino a favor de quienes hayan sido ocupantes autorizados de los mismos. Similares precisiones deben realizarse en relación con el tipo y el período de la explotación del bien.*

Bibliografía

Normatividad

Acto Legislativo 2 de 2012

Ley 160 de 1994, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Ley 986 de 2005, “Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones”.

Ley 791 de 2002, “Por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil”.

Ley 1448 del 10 de junio de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Decreto-Ley 4633 de 2011, “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”.

Ley 1450 de 2011, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”

Ley 1561 de 2012, “Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña enti-

dad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1592 de 2012, “Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1728 de 2014, “Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4634 de 2011, “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano”.

Decreto Ley 4635 de 2011, “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.

Decreto 4800 de 2011, “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4801 de 2011, “Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”.

Decreto 4829 de 2011, “Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”.

Decreto 19 de 2012, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

Decreto 0790 de 2012, “Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia-SNAIPD al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-CNAIPD al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

Decreto 1465 de 2013, “Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la

Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones”.

Jurisprudencia

Corte Constitucional

Sentencia C-370-06

Magistrados Ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

Sentencia C-052/12

Magistrado Ponente Nilson Pinilla

Sentencia C-250/12

Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto

Sentencia C-253 A/12

Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Sentencia T-715/12

Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Sentencia C 781/12 Si fue de la CCJ y declaro exequible

Magistrada Ponente: MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Sentencia C 820/12

Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo

Sentencia C 1054/12

Magistrado Ponente Nilson Pinilla

Sentencia C-099/13

Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa.

Sentencia SU. 254/13.

Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva

Sentencia C-280-13

Magistrado Ponente Nilson Pinilla.

Sentencia T 415 de 201

Magistrado ponente MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Sentencia C-462-13

Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo

Sentencia C-753-13

Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.

Sentencia C-438-13

Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos.

Sentencia C-912-13

Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa

Sentencia C-466/14

Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa

Sentencia C-795/14

Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio

Publicaciones

Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, Primer Informe al Congreso de la República 2013 - 2014: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/187127222/188324186/Primer-Informe- Congreso-Comision-Seguimiento-Monitoreo-CumplimientoLey1448de2011.pdf/0474ce89-4549-405f-a710-e4ac353a6eae>

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, http://www.secretariasenado.gov.co/INFORMES%20DE%20SEGUIMIENTO%20Y%20MONITOREO%202013/Informe%20victimas%202013_CSML.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Tierras y Derechos Humanos, Primera edición, Bogotá mayo de 2012.