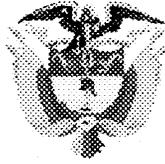


1003

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.  
SALA CIVIL ESPECIALIZADA EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

**MAGISTRADO PONENTE:  
OSCAR HUMBERTO RAMÍREZ CARDONA**

Bogotá D. C., once (11) de diciembre de dos mil trece (2013)

**REFERENCIA: Restitución de Tierras**  
**DEMANDANTE: Soraya Angarita Girón**  
**OPOSITOR: Pedro León Gómez y Esperanza Cardozo de Osorio**  
**RADICACIÓN: 50001-31-21-001-2012-00083-01**

(Discutido y aprobado en Sala del cinco (5) de diciembre de 2013).

---

La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá D.C., integrada por los Magistrados Oscar Humberto Ramírez Cardona, Jorge Hernán Vargas Rincón y Jorge Eliécer Moya Vargas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia a partir de los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**1.** Actualmente esta Sala Especializada, así como los Jueces Civiles Especializados en Restitución de Tierras en el municipio de Villavicencio, han proferido sentencias en materia de restitución de tierras, circunstancia por la cual, se ha hecho imperioso verificar el estado de cumplimiento de las providencias que se han emitido, con especial referencia en la vereda del Alto Tillavá en el Municipio de Puerto Gaitán, Departamento del Meta.

**2.** La microfocalización para la restitución de la vereda de Alto Tillavá en el municipio de Puerto Gaitán (Meta) y las restituciones que hasta la fecha se han efectivamente realizado, ofrecen a la institucionalidad y a todos los sectores del

Departamento una oportunidad para demostrar que las finalidades de la Ley de víctimas pueden ser una realidad.

3. Teniendo en cuenta la sentencia dictada por esta Sala el 14 de Mayo de 2013 en el marco del proceso de restitución 50001-31-21-001-2012-00083-01 cuyo solicitante fue la señora Soraya Angarita Girón, se impartieron una serie de órdenes a entidades del Estado cuyo cumplimiento se trató de verificar mediante audiencia pública de seguimiento en la ciudad de Villavicencio el 14 de agosto de 2013 junto con la participación de los Jueces Civiles del Circuito especializados en Restitución de Tierras de Villavicencio, destacando y concluyendo que el seguimiento al caso específico tenía igualmente incidencia para los demás fallos que se habían proferido para la vereda de Alto Tillavá.

La razón es que, los casos de aquella vereda no pueden tomarse de manera aislada, sino que exige y pone a prueba la coordinación de las entidades territoriales con el aparato institucional del SNARIV a efectos del diseño y ejecución de una política pública local que permita la materialización del derecho a la restitución de tierras.

Por esto, cabe destacar que a la fecha del presente auto respecto de la vereda en mención se han proferido las siguientes sentencias tanto por los juzgados de restitución como por la Sala Civil Especializada en Restitución de tierras:

<b>DESPACHO</b>	<b>SOLICITANTE</b>	<b>FECHA DE FALLO</b>
1º Civil Cto. ERT.	Sandra Patricia Peña	02/04/2013
1º Civil Cto. ERT.	Familia Perilla	05/03/2013
1º Civil Cto. ERT.	Ana Rosalbina Solano	22/04/2013
1º Civil Cto. ERT.	María Elisa Pinto García	14/05/2013
1º Civil Cto ERT	Aura Catro Arguello	22/11/2013
2º Civil Cto. ERT.	Alejandrina Díaz Jiménez y otro	11/07/2013
2º Civil Cto. ERT.	Nelson Bernal Olaya	15/07/2013
2º Civil Cto. ERT.	Luz Myriam Cúbides Sánchez	15/07/2013
2º Civil Cto. ERT.	Edna Lizet Tobón Rey y otros	30/07/2013
2º Civil Cto. ERT.	Luis Eduardo Díaz Viatela	05/08/2013
2º Civil Cto. ERT.	Esidelia María Viatela Castro	12/08/2013
Tribunal SCERT	Aniceto Jaspes y Sonia Milena	04/7/2013

1005

	Daza	
Tribunal SCERT	Soraya Angarita	14/05/2013
Tribunal SCERT	Martha Consuelo Rodriguez	28/11/2013
Tribunal SCERT	María Del Rosario Montenegro	19/09/2013
Tribunal SCERT	Manuel María Sacristán	04/7/2013

**4.** El art. 102 de la L. 1448/2011 dispuso que los Magistrados y Jueces Especializados en Restitución de Tierras mantuviesen la competencia de los casos que resolvieron, en aras de poder dictar todas aquellas medidas que resulten necesarias para la materialización del derecho a la restitución que ha sido jurídicamente reconocido a las víctimas.

El objetivo del presente auto no es otro que cumplir con los propósitos que inspiran aquella Ley, interpretada armónicamente con el ordenamiento jurídico interno, y con el marco jurídico internacional aplicable por bloque de constitucionalidad, recordando los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en los caminos hacia la paz y la reconciliación nacional mediante el marco de la justicia transicional.

En consecuencia, insistirá la Sala en que la restitución es tan sólo uno de los aspectos del derecho fundamental a la reparación cuyos titulares son las víctimas, y con base en ello, señalará las específicas obligaciones que el Estado en general tiene, como organización jurídica y política de la sociedad colombiana, junto con su organización administrativa a nivel Nacional, Departamental, y Municipal, con la población que sufrió desplazamientos y despojos, a fin que reconocida su dignidad como personas, puedan sentirse parte del Estado en el goce efectivo de los derechos fundamentales que asisten a todos los ciudadanos.

**5.** De manera más concreta se trata de evaluar las acciones que han emprendido las autoridades públicas en los territorios donde se ha reconocido jurídicamente la restitución, de suerte que dimensionando el compromiso que les asiste para actuar conjunta, solidaria, armónica y coordinadamente, planifiquen, preparen y ejecuten los programas que acordes con una política pública, permitan el retorno colectivo de las personas que actualmente y en el futuro sean restituidas en la vereda Alto Tillavá.

## **II. CONSIDERACIONES TEÓRICAS.**

## 1. Sentido y alcance del derecho a la restitución en el marco del ordenamiento jurídico colombiano.

La Ley de víctimas en su Título IV señala las disposiciones normativas a tener en cuenta en lo que hace al derecho a la reparación que cabe a las víctimas, y refiere específicamente que **las medidas de reparación tienen una dimensión individual, colectiva, material, moral y simbólica** (art. 69), y además, que es deber del Estado a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la adopción de un plan integral de retorno de la víctima (art. 70) al que era su lugar de residencia, o si así no fuere, a su reubicación; en todo caso, restituyéndole los bienes de los que hubiese sido despojada o tenido que abandonar.

De igual manera, consagra la Ley, la **progresividad** como uno de los principios que orientan el derecho a la restitución, entendida como una medida que debe tender de manera gradual a la reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas; lo cual se aúna al principio de **estabilización**, en virtud del cual el derecho al retorno o a la reubicación voluntaria debe hacerse en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad (n. 3 y 4 art. 73 L. 1448/2011).

Así mismo, se ha establecido que la cesación de las condiciones de vulnerabilidad únicamente se entiende cuando la víctima ha alcanzado el goce efectivo de sus derechos (art. 67), lo cual se logra en materia de retorno o reubicación voluntaria, con el diseño y ejecución de esquemas especiales de acompañamiento (art. 66).

Cada uno de estos principios y criterios son la expresión, dentro del ordenamiento jurídico interno, de los estándares internacionales en materia de restitución territorial, específicamente y sin agotarlos, los contenidos en la R. 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los *Principios Rectores de los desplazamientos internos* de 1998, y los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas* del 2005, los cuales tienen aplicación directa en nuestro ordenamiento jurídico al hacer parte del bloque de constitucionalidad.

Por lo tanto, cabe concluir **(i)** que el derecho al retorno sólo tiene sentido en tanto concurren reales condiciones de seguridad, sostenibilidad y dignidad, para las cuales se requiere **(ii)** del diseño y ejecución de esquemas especiales de acompañamiento a las víctimas restituidas, a fin que **(iii)** puedan desarrollar un proyecto de vida que les permita superar su manifiesta condición vulnerable; por tanto, **(iv)** el cumplimiento de estos principios debe hacerse en tanto claros

mandatos de optimización<sup>1</sup>, por supuesto, de realización gradual, pero por esto mismo, **(v)** exigen la adopción de **medidas idóneas, necesarias y proporcionales** para alcanzar su máximo grado satisfacción realmente posible en relación con la especificidad de los casos y los territorios restituidos.

Así, los principios –razones para la acción– exigen hacer lo más, no lo menos, so pena de caer en una eficacia simbólica normativa, es decir, con una incidencia social contraria a los objetivos declarados de la norma. En consecuencia, siendo el de restitución una de las manifestaciones del derecho a la reparación, perdería efectividad y garantía si en concurrencia con él, no tuvieran lugar las otras medidas de reparación que hacen que esta sea integral, sobre todo si quiere avanzarse en la no repetición de las violaciones al DIDH y DIH junto con la sostenibilidad del retorno.

## **2. El derecho de restitución de tierras a las víctimas y la cláusula del Estado Social de Derecho.**

Desde temprana jurisprudencia a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, se manifestó que la fórmula o cláusula del Estado Social de Derecho tiene un carácter ontológico, significándose con ello que se trata de su propia naturaleza, su carácter de ser tal Estado y no otro. La implicación, por supuesto, tiene que ver con el compromiso del Estado de defender contenidos jurídicos materiales. En sentencia T-406/1992, C. Angarita, se arguyó:

En síntesis, la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. **No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales.** (Negrita fuera de texto)

El acto legislativo No. 01/2012 incorporó el artículo 66 transitorio a la Constitución Nacional, disponiendo que **“Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”.**

<sup>1</sup> Alexy, Robert. *Sobre la estructura de los principios jurídicos*. En R. Alexy, “Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

1008

De esta manera, la fuerza constitucional irradia a los instrumentos de justicia transicional con el propósito de buscar la eficacia de los derechos de las víctimas. En esto consiste la apuesta por la paz, cuyo logro -como ha sido expuesto por expertos en la materia- no puede alcanzarse si junto con los principios de justicia transicional no se persigue la materialización y consolidación del Estado social en el territorio. Si tenemos en cuenta a la Constitución como un proyecto histórico que los ciudadanos persiguen de nuevo en cada generación<sup>2</sup>, no puede perderse de vista la gran responsabilidad que pesa sobre cada actor e institución del Estado y la sociedad, más, si se tiene en cuenta que el complejo proceso que se pretende adelantar es el de hacer partícipe de ciudadanía y por tanto, de pleno sujeto de derechos, a un sector de la población históricamente marginado por el conflicto socio-histórico del país: las víctimas del desplazamiento.

De lo anterior se desprende que, en el marco de los procesos de restitución no puede bastar con entregar jurídica y materialmente un bien inmueble, se requiere del diseño, planeación y ejecución de acciones afirmativas<sup>3</sup> por medio de las cuales se determine qué efectivamente se va hacer o cómo específicamente se va a brindar ayuda de retorno seguro, sostenible y digno a las víctimas. Se destaca, entonces, la gran responsabilidad que implica la tarea de conocer realmente bajo qué circunstancias se encuentran inmersas las víctimas y, caracterizar profundamente las problemáticas y dificultades que les aquejan a quienes se han visto restituidas, con miras a que las entidades del Estado brinden soluciones de cumplimiento inmediato -a corto plazo- y progresivo -de mediano y largo plazo.

### **3. La restitución, el retorno y la legislación agraria.**

El derecho a la restitución de tierras puede ser visto como complemento al mandato constitucional contenido en el art. 64 de la CN, de acuerdo con el cual, el Estado está en el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios así como el de acercarlos y prestarles los servicios de educación, vivienda, seguridad social, crédito, comunicaciones, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial, todo con el fin de elevar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos, pues el campesino ha sido reconocido como un sujeto de especial protección que se deriva a su vez del reconocimiento del *campo*

<sup>2</sup> Habermas, Jürgen. *La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho*. En, J. Habermas, "La inclusión del otro". Barcelona: Paidós, 1999.

<sup>3</sup> El concepto "...alude a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, y en cuanto tal formalmente desigual, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social." CConst, C-293/2010, N. Pinilla.

bien jurídicamente protegible, de allí que: "...el campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado social de derecho (art. 1º C.P.), como de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales."<sup>4</sup>

Adicionalmente, cuando se trata de una restitución que implica la adjudicación de bienes baldíos, como ha sido el caso en la mayoría de los procesos adelantados en Alto Tillavá (Puerto Gaitán), no solamente entran en juego las normas de restitución, sino también las propias del derecho agrario (Ley 160 de 1994) que tienen como finalidad **(i)** fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas; **(ii)** elevar el nivel de vida de la población campesina; **(iv)** generar empleo productivo en el campo; **(v)** aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios; **(vi)** promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural; **(vii)** garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario y, **(viii)** regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos.

Uno de los principios del derecho agrario al que se le ha dado especial relevancia por esta Sala, en este contexto, ha sido el que concierne al "efectivo aprovechamiento de la tierra", explicándose en los siguientes términos: "No se justifican la declaratoria de la función social de la propiedad, ni el principio del acceso progresivo a la tierra por los trabajadores agrarios si se admitiera su no explotación. Es por ello que, desde la reforma agraria de 1936 se presume la condición de baldíos por la ausencia de explotación, por una parte, y se consagra la adquisición de aquellos por la ocupación caracterizada por el aprovechamiento económico, de la otra"<sup>5</sup>.

Teniendo en cuenta los anteriores principios y finalidades, a veces no resulta extraño que en varios casos, víctimas restituidas manifiesten voluntad de no retorno, si no le son brindadas por el Estado reales oportunidades para la explotación productiva de la tierra por medio de las cuales se garantice unas condiciones mínimas de subsistencia digna, sobre todo cuando el desplazamiento las sitúa en unas situaciones que aunque difíciles puede resultarles menos que en el campo.

<sup>4</sup> CConst, C-644/2012, A. Guillén.

<sup>5</sup> TSDJB, SCERT, Oct. 24 2013, Exp. 2012-00121. O. Ramírez.

La inquietud planteada también se extiende a los eventos en que la víctima habiendo manifestado la no voluntariedad del retorno, o siendo imposible el mismo, deba ser reubicada en un lugar donde pueda desarrollar un proyecto de vida en condiciones dignas, precisamente que le conlleven a superar el estado de vulnerabilidad manifiesta en el que pueda encontrarse<sup>6</sup>.

Razón de lo anterior, es de ninguna manera puede dejarse a un lado que si bien a través del reconocimiento del derecho a la restitución de tierras a las víctimas se pretende proteger el derecho a la propiedad del cual fueron despojados, no menos cierto es que en relación con los campesinos, también se encuentra conexo con el derecho al mínimo vital, esto es, el derecho a una subsistencia digna y al trabajo, pues dependían directamente de sus tierras para vivir<sup>7</sup>. En este orden de ideas, puede concluirse que el sentido de un enfoque *restitutivo* únicamente adquiere sentido en tanto se complementa con el enfoque de estabilización socioeconómica, en clara diferencia, con el de asistencia y atención humanitaria.

Desde esta perspectiva la restitución y el retorno tienen un carácter preferente que se sobrepone a las compensaciones que se pueden ofrecer en especie o en dinero, las cuales claramente devienen subsidiarias.

Es por ello también que la Ley 1448 de 2011 ha investido al juez de restitución de tierras de poderes suficientes en procura de "la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas" (literal "p", art. 91) y ha dispuesto adicionalmente de toda una red institucional que debe trabajar armónica, eficiente y eficazmente en la reparación de las víctimas, sobre todo en lo concerniente a la restitución de tierras.

#### **4. Responsabilidades de las entidades del Estado.**

---

<sup>6</sup> Como ha sugerido el investigador Darío Fajardo: "...la vulneración afecta no solamente el derecho a la propiedad sino también a los vínculos de comunidad... la reparación provendría de la generación de condiciones para reconstruir relaciones sociales que permitan recuperar niveles de vida adecuados". En: Fajardo, Darío. *Territorios de la agricultura colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

<sup>7</sup> "Cuando se trata del despojo de la tierra de agricultores de escasos recursos que sobreviven gracias al cultivo de la tierra o a la cría de animales, la violación del derecho a la propiedad o a la posesión se traduce en una violación del derecho fundamental a la subsistencia digna (al mínimo vital) y al trabajo. Adicionalmente, a la hora de afrontar tales violaciones, resultan aplicables los principios Rectores de los Desplazamientos Internos, (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, principios que hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato." CConst, T-821/2007, C. Botero.

La L. 1448/2011 ha previsto un Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas SNARIV, compuesto por distintas entidades que tienen por función formular o ejecutar **planes, programas, proyectos y acciones específicas**, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas (art. 159). Con "sistema" se quiere decir un conjunto, una agrupación establecida para el cumplimiento de un objetivo mutuo, un determinado fin<sup>8</sup>, de modo que las entidades y organizaciones que lo conforman no pueden sustraerse del tipo de actuación que de acuerdo a su *competencia conjunta* cabe en relación con las metas propuestas.

La coordinación del SNARIV se ha delegado en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas UARIV (art. 168), y aquella tiene el deber de (art. ibídem): "6. Ejercer la coordinación nación-territorio...; 15. **Coordinar los retornos y/o reubicaciones** de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado...; 16. **Realizar esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento**<sup>9</sup> a los hogares víctimas...".

De manera complementaria, el art. 76 del D. 4800/2011, ratificando la labor de coordinadora de la UARIV, especifica que las autoridades del SNARIV deben brindar ofertas institucionales en los lugares de retorno o reubicación, además de señalar que las acciones de coordinación en esta materia deben realizarse en los espacios de los Comités Territoriales de Justicia Transicional<sup>10</sup>, precisamente allí, donde deben definirse los planes de retorno y reubicación, determinando responsabilidades, un cronograma y un control de seguimiento de los procesos implementados (art. 78).

---

<sup>8</sup> O fines, claramente definidos en el art. 161., de los cuales resaltan los siguientes: "4. **Adoptar las medidas** que contribuyan a garantizar la reparación efectiva y eficaz de las víctimas...; 5. **Adoptar los planes y programas** que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas...; 8. **Garantizar la coordinación interinstitucional**, la articulación de su oferta y programas, al igual que la **programación de recursos**, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las **soluciones brindadas**.; 9. **Garantizar la flexibilización de la oferta** de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación...".

<sup>9</sup> Estos esquemas son encargados a la UARIV en el art. 77 del D. 4800/2011, en donde se refiere además que deben contener "...**acciones específicas** de carácter comunitario y psicosocial dirigidas a generar capacidad en las víctimas en la adquisición de habilidades que les permitan garantizarse una subsistencia digna y una integración comunitaria satisfactoria".

<sup>10</sup> De acuerdo con la normatividad, estos Comités deben ser incentivados por la UARIV, y se estructuran en razón de la estructura territorial del Estado: Departamental, Distrital, Municipal, quienes de acuerdo a su territorio tienen también labores de coordinación del SNARIV, así como la facultad para articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición (art. 252 D. 4800/2011).

112

Como se observa, la estructuración de la Ley de víctimas y sus decretos reglamentarios, propenden por que sea efectiva una real colaboración armónica entre las entidades del SNARIV, estableciendo responsabilidades que parecen no estar siendo dimensionadas en toda su complejidad por aquellas. Así entonces, el objetivo no puede entenderse cumplido con solamente respaldar los trámites administrativos y judiciales; antes bien, el contenido transformador de la Ley apunta a no colocar nuevamente en un estado de indeterminación a las víctimas restituidas en relación con los derechos de propiedad que llegaron a perder, pues ello sería una ocasión para una posible re-victimización, en el entendido que estarían abandonadas a su suerte, sin la materialización de su verdadera inclusión social.

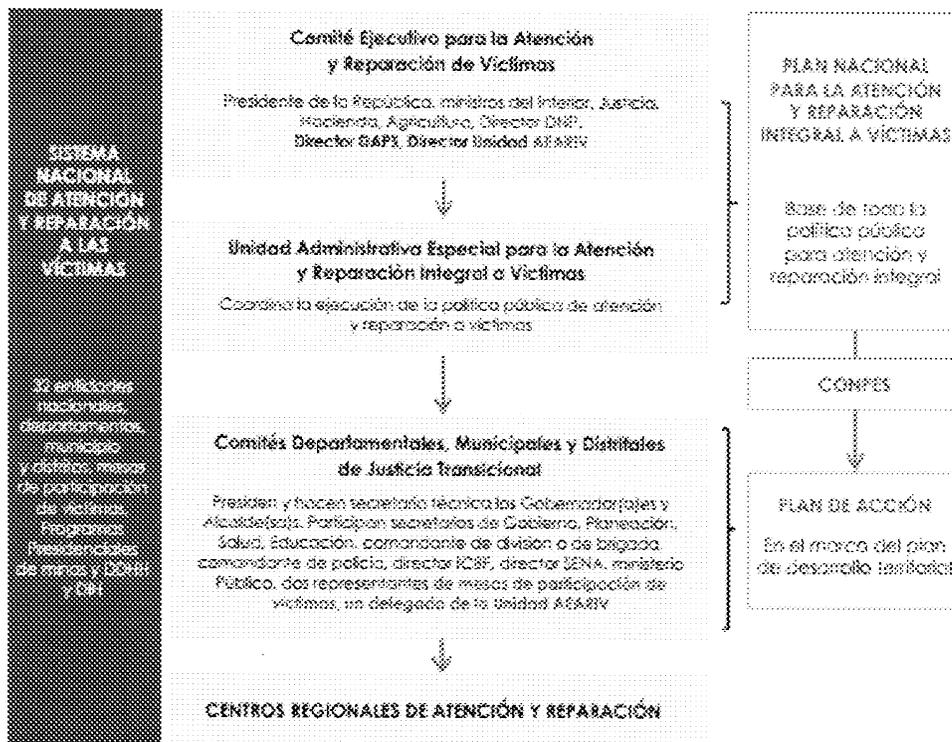
A más de lo anterior, el art. 174 de la L. 1148/2011 establece en cabeza de las entidades territoriales del Estado, unas funciones de carácter general y especial. La función general está determinada por los verbos "diseñar" e "implementar", recayendo tales acciones en la consolidación de "programas" que deben "prevenir" "asistir" "atender" "proteger" y "reparar" a las víctimas del conflicto con el fin de garantizarles sus derechos. Tales programas son herramientas de coordinación toda vez que deben ser concordantes con el Plan Nacional de Atención y Reparación, y como lo señala el parágrafo 1º del art. ejusdem, la finalidad de los planes y programas que sean adoptados por las entidades territoriales es garantizar los derechos fundamentales de las víctimas sin descuidar el enfoque diferencial.

Por medio de las funciones especiales se delimitan los recursos financieros a que se puede acudir para la ejecución de los respectivos programas, con cargo a los presupuestos de las entidades territoriales, o al sistema general de participaciones, así como la responsabilidad que cabe a los representantes del gobierno nacional, departamental, distrital y/o municipal, en lo que tiene que ver con la seguridad y protección personal debida a las víctimas.

En este orden de ideas, puede afirmarse que en el marco de los Comités de Justicia Transicional se lideran los procesos de implementación y concreción territorial de la L. 1448/2011, a través de las alcaldías y gobernaciones, el control político ejercido por las respectivas corporaciones públicas –concejos y asambleas-, la participación de las víctimas, el apoyo de la UARIV y el Ministerio de Justicia (art. 173 ejusdem). En síntesis, los siguientes esquemas dan cuenta de la

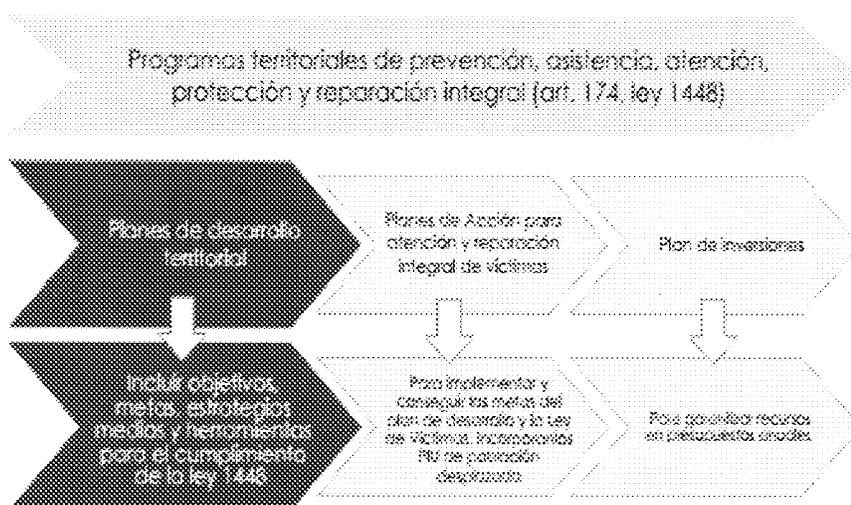
articulación institucional que se espera del SNARIV, tanto a nivel nacional, como a nivel local:

**a.- A nivel nacional:**



11

**b.- A nivel local:**



12

Hasta aquí, puede concluirse entonces, que solamente con el trabajo conjunto de las entidades del Estado, se pueda avanzar en materializar el contenido de la

<sup>11</sup> Grafico tomado de: Santamaría Vecino, Claudia Milena. *Implementación de la Ley de Víctimas en las entidades territoriales*. Bogotá: Fundación Social, Redepaz, CODHES, Arco Iris, AECID, 2011.

<sup>12</sup> Grafico tomado ibídem.

normatividad por medio de la cual se busca que las víctimas del conflicto armado interno, alcancen el goce efectivo de sus derechos, teniendo en cuenta además que, el proceso en sí mismo propende por el fortalecimiento e incluso, re-legitimación de las instituciones políticas y administrativas del Estado.

### **5. Responsabilidades de la sociedad civil y de la empresa privada.**

Mediante el art. 33 de la L. 1448/2011 se estableció como principio general la participación de la sociedad civil y del sector privado en la consecución de los objetivos de la Ley de víctimas, preceptuando así:

ART. 33. — Participación de la sociedad civil y la empresa privada. La presente ley reconoce que los esfuerzos transicionales que propenden por la materialización de los derechos de las víctimas, especialmente a la reparación, involucran al Estado, la sociedad civil y el sector privado. Para el efecto, el Gobierno Nacional diseñará e implementará programas, planes, proyectos y políticas que tengan como objetivo involucrar a la sociedad civil y la empresa privada en la consecución de la reconciliación nacional y la materialización de los derechos de las víctimas.

La norma habla de un reconocimiento, y en este sentido, de un compromiso que cabe a todos los actores sociales para la consecución de la paz. También se hace explícito que esfuerzo transicional implica involucrar a los actores sociales con el fin de materializar los derechos de las víctimas.

La referida disposición adquiere importancia si no pasamos inadvertido que la víctima ha sido marginada por el conflicto del esquema de expectativas de los beneficios sociales y del sistema de derechos del que son titulares todos los ciudadanos del Estado. De allí, que pueda inferirse que el propósito de la norma sea facilitar la inclusión de las víctimas, para que los particulares coadyuven a que aquellas alcancen goce efectivo de derechos, facilitando su articulación, por ejemplo, en los procesos de producción y/o de trabajo, pues en el sector privado se encuentra una de las posibilidades de generación de ingresos para la estabilización socioeconómica, así como el patrocinio para el indicativo de dotación de bienes, obras de infraestructura y servicios públicos.

Por supuesto, el fundamento constitucional se encuentra en el deber de solidaridad (art. 1 CN y inc. 3 art. 14 L. 1448/2011) y al tipo de economía que pretende ser incentivada por el Estado Social de Derecho. Recuérdese que ya no se encuentra defendible un modelo liberal clásico de la economía, en donde la intervención del Estado se veía como el máximo de los males. Por el contrario, como la jurisprudencia constitucional ha enfatizado la primacía de una economía social de mercado que implica reconocer (i) que hay una protección constitucional básica a

la libertad de empresa y a la libre iniciativa privada, sin descuidar (ii) que cabe al Estado la dirección general de la economía, con manifestación, por ejemplo, en que sea garante de que las actividades económicas verdaderamente se practiquen de acuerdo al bien común<sup>13</sup>.

En consecuencia, el bien común se considera la limitante constitucional a las actividades económicas, y por tanto obligan a que las segundas se sujeten a la primera, situación que en el marco de los esfuerzos de justicia transicional no pueden ser obviados o descuidados por el SNARIV para el diseño de estrategias que permitan concretizar los planes y programas, los cuales claramente contienen fines constitucionalmente valiosos con cuya consecución se da razón de ser al modelo de Estado adoptado desde 1991. Por esto, se ha dicho:

...la Carta adopta un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general.<sup>14</sup>

En el caso objeto de estudio no encuentra concebible la Sala que en regiones que generan tanta riqueza al Estado y a los particulares, éstos no asuman un compromiso con las políticas de reconciliación que conllevan las medidas de reparación integral y concretamente el retorno y restitución a las víctimas del conflicto armado. Razones estas que se tendrán en cuenta para encomendar a la UARIV gestionar ante el Gobierno Nacional la reglamentación del art. 33 de la L. 1448/2011, determinar cómo sería el rol de las entidades territoriales y de las demás instituciones del SNARIV para el involucramiento de la sociedad civil y el sector privado, y en ese orden de ideas, instarla a procurar el compromiso de Pacific Rubiales Corporation principal empresa de influencia en la zona de Alto Tillavá.

## **6. Elementos mínimos de un Plan de retorno colectivo**

Con base en lo expuesto, debe considerarse que un plan de retorno eficaz debe contener como mínimo los siguientes elementos:

- Contar con la efectiva participación y representación de las víctimas en cada una de las mesas que instalen de acuerdo a los niveles que correspondan según las entidades territoriales: departamentales, distritales, municipales.

<sup>13</sup> CConst, C-830/2010, L. Vargas.

<sup>14</sup> CConst, C-228/2010, L. Vargas.

- Potenciar la dotación de bienes, obras de infraestructura y servicios públicos: indicativo de construcción de vías públicas, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, entre otros.
- Ofrecer garantía de atención mínima en materia de salud y educación: indicativo de la construcción de escuelas, de puestos y centros de salud que se organicen para la atención preventiva, prioritaria y de urgencias.
- Condiciones mínimas de seguridad que propendan por un óptimo realmente alcanzable: indicativo para la construcción de estaciones de policía y/o centros de atención inmediata en materia policiva.
- Medidas de política de desarrollo rural<sup>15</sup> como capacitación, recursos e insumos para la explotación de los predios, acceso a créditos, adecuación predial, asistencia para el mercadeo y comercialización de productos.
- Restitución, reconstrucción de la vivienda propia y/o en su defecto, dotación de otra<sup>16</sup>: identificación plena de las zonas restituibles, de su adecuada caracterización de modo que su explotación facilite el mínimo vital, adecuación de las viviendas para su habitabilidad en condiciones dignas.
- Saneamiento de pasivos en materia de impuestos.
- Desarrollo de acciones afirmativas a favor de las mujeres, grupos étnicos, población en estado de discapacidad, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes: indicativo de los proyectos productivos capaces de potenciar la reconstrucción real de los proyectos de vida en condiciones dignas.

En síntesis, "En esta medida, la reparación integral de las víctimas, a más de requerir acciones diferenciales de la atención humanitaria y de la política social, deberá atender las particularidades de las comunidades agraviadas y por tanto, contemplar derechos individuales y colectivos, diferentes formas de acceso a la tierra y situaciones particulares como son las de las personas que

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, se ha manifestado respecto a este ítem que "La estrategia central ha de ser un ordenamiento del uso del territorio y de sus recursos acorde con sus vocaciones, capaz de orientar su ocupación de manera que se facilite el acercamiento entre el estado y las comunidades, se garantice a éstas la organización y gestión de modos de vida sostenible, su acceso a la tierra, la construcción y uso racional del territorio". En: Fajardo, Darío. *Ibidem*.

<sup>16</sup> Este ha sido el criterio al que se le ha brindado más importancia, pero de tal calibre que, opaca enfocarse en la formulación y desarrollo de otros sin los cuales, como se ha tratado de evidenciar, el retorno pierde todo sentido y propósito.

1117

son miembros de comunidades pero carecen de asignación individualizada de tierras (“titularidad”) y restitución de condiciones para reconstruir el tejido social. Igualmente deberá contemplar la reparación de las vinculaciones económicas y sociales a los entornos locales e incluir los efectos colaterales del destierro y el despojo (*lucro cesante*) causados, todo lo cual se enmarca en el derecho a la restitución, constitutivo a la reparación integral.”<sup>17</sup>

### III. DIAGNÓSTICO

**1.** Uno de los retos que se impone a la administración de justicia del Estado, y a la sociedad colombiana en general, tiene que ver con afrontar procesos de justicia transicional en el marco de un conflicto armado que no se ha resuelto del todo. Por supuesto, esta especial circunstancia, atípica por lo demás, hace que las intenciones transformativas de los procesos sean más difíciles, requiriendo de una clara y firme voluntad política para llevarlos adelante.

Como se advirtió en el acápite de antecedentes, la Sala tomará como caso ejemplar el de la señora Soraya Angarita Girón, con el fin de dar cuenta de los inconvenientes y obstáculos que se han venido presentando en el Alto Tillavá, vereda en la que a otras víctimas se les ha reconocido el derecho fundamental de restitución de tierras.

**2.** La audiencia llevada a cabo el 14 de agosto de 2013 con miras a seguir el cumplimiento de las órdenes impartidas el 14 de Mayo de 2013 en el marco del proceso de restitución 50001-31-21-001-2012-00083-01 cuyo demandante fue la señora Soraya Angarita Girón, permitió evidenciar, a pesar de la voluntad de querer hacer más, una ausencia de coordinación y colaboración efectiva de las entidades estatales.

**3.** Téngase en cuenta que en la mencionada sentencia se profirieron órdenes a INCODER, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Comité de Justicia Transicional del Meta presidido por el Gobernador del Departamento, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, sin que a la fecha se hayan evidenciado resultados satisfactorios, es decir, que en sentido estricto demuestren goce efectivo de derechos por parte de la señora Soraya Angarita Girón, así como de otros beneficiados por los procesos de restitución de tierras.

**4.** Ahora, si bien cabe resaltar el esfuerzo llevado a cabo por estas autoridades del Estado tras la realización de reuniones tal y como consta en actas remitidas a esta

---

<sup>17</sup> Fajardo, Darío. *Ibidem*.

8/1/18

**4.** Ahora, si bien cabe resaltar el esfuerzo llevado a cabo por estas autoridades del estado tras la realización de reuniones tal y como consta en actas remitidas a esta Sala, se sigue careciendo de una perspectiva clara en relación con el plan de retorno, individual y/o colectivo que se debe adelantar con los restituidos de tierras.

**5.** La Sala precisamente se ha encargado de señalar en sus providencias que la reparación debe comprenderse más allá de la restitución, enfatizando que se requiere de políticas públicas capaces de reactivar tanto los tejidos sociales como las economías de las poblaciones rurales afectadas por el conflicto, aspecto que parece pasar por desapercibido en la actuación que hasta ahora han desplegado las entidades estatales, desde el nivel Nacional hasta el Municipal.

En este sentido, el compromiso estatal no puede consistir únicamente en pretender cumplir con lo ordenado de manera particular para un caso en específico, sino que debería ir un paso adelante en las investigaciones sociales, en el diseño de esquemas de retorno digno y seguro, ofertando oportunidades de acceso al mínimo vital con acceso a trabajos, capacitaciones técnicas, construcción y reconstrucción de viviendas, entre otros aspectos que no deben interpretarse o terminar como mero asistencialismo público.

**6.** De manera concreta, en relación con el caso de la señora Soraya Angarita Girón, la Sala dio la siguiente orden al Incoder, la Unidad Administrativa Especial Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Comité de Justicia Transicional del Meta, presidido por al Gobernador del Departamento:

“definir a) la vocación económica de la región en la que se encuentra el predio habida cuenta de las actividades de exploración petrolera que desde tiempo atrás se vienen efectuando en la zona; b) la potencialidad agrícola o pecuaria del terreno, c) La existencia de programas reales de productividad agrícola que pueden ejecutarse en la región por las personas aquí restituidas; d) las condiciones de seguridad de la zona y la garantía de no revictimización de los solicitantes”.

Para atender la anterior orden se encargó por parte del Comité de Justicia Transicional la realización de un informe técnico a tres (3) “ingenieros”. Destaca la Sala del informe rendido: a) el predio, y por ende la vereda Alto Tillavá está a una distancia de 145 km del casco urbano del municipio de Puerto Gaitán y su desplazamiento hasta el lugar toma aproximadamente 6 horas, por una vía “sin pavimentar y en regular estado”; b) el predio está dedicado al cultivo del cacao (3.000 plantas aproximadamente), con plátano, acacia mangium y aguacate (no especifica el tamaño de tales cultivos); c) como actividad pecuaria menciona la existencia de

25 bovinos, tres equinos y un corral; d) respecto de la textura del suelo precisa que “para establecer cualquier tipo de cultivo es necesario realizar aplicaciones de Enmiendas y fertilizantes para tener un buen rendimiento en los cultivos corrigiendo el pH y las altas concentraciones de Hierro y Aluminio”, e) Realiza un resumen del Plan Prospectivo Agropecuario de Puerto Gaitán con las diferentes zonas según el clima, relieve, características de los suelos, etc. Transcripción para la cual no se hacía necesario el designación de un comité técnico; f) En cuanto a la existencia o el diseño de programas reales de productividad agrícola indica que “**Actualmente** la Secretaría de Agricultura de Puerto Gaitán dentro del Plan de Desarrollo **implementará** proyectos productivos de cacao, plátano como sistemas agroforestales” (resaltado nuestro), manifestación ambivalente de la que se deriva que tales programas no existen; g) el concepto que rinde sobre la vocación del uso del suelo y de la aptitud de las tierras se basa no en la experticia realizada sino en el “certificado de Uso de Suelos del Sector Rural emitido por la Oficina Asesora de Planeación de Puerto Gaitán”; h) concluye que en el predio se pueden implementar y ejecutar proyectos agrícolas, pecuarios y forestales sostenibles, sin embargo precisa como limitantes de la zona de Tillavá : “La distancia, el estado de las vías, los costos de transporte. Necesitan asistencia técnica y acompañamiento permanente y trabajo asociativo para poder hacer rentable los sistemas que implementen los pequeños agricultores de la región y poder tener acceso a los subsidios y recursos del estado”. (fl. 867).

Elaborado el informe por peritos en la materia, y además, socializado con las respectivas autoridades de las entidades territoriales, claramente era propio esperar qué se articularan planes para beneficio de la restituida, los cuales, debían reportarse cada cuatro meses, según lo establecido en el literal ii, numeral 5º de la parte resolutive de la sentencia a la que se viene haciendo referencia. Es decir, no se identificó qué se podría hacer al respecto de la situación diagnosticada a propósito de cumplir la función social que se predica constitucionalmente de la propiedad, en este caso, acentuada por su carácter rural<sup>18</sup>.

**7.** Por su parte, en el fallo comentado se ordenó al INCODER “Determinar si no obstante, la extensión del predio cuya restitución se ordena, este en su condición de baldío puede ser objeto de adjudicación de conformidad con las excepciones que se consagran sobre el particular”, para lo cual se le dio un (1) mes contado a partir de la notificación del fallo. En la audiencia de seguimiento realizada el 14 de agosto de 2013 se le recordó al representante de dicha entidad la anterior orden y se le insistió

---

<sup>18</sup> Mediante memorial presentado el 15 de octubre de 2013, el Secretario Agropecuario y Medio Ambiente de Puerto Gaitán manifestó que los terrenos que correspondían a los denominados “la preciosa” “Casa” “La finca” y otro sin nombre, en el Alto Tillavá, presentaban aptitud agrícola y pecuaria de acuerdo a un estudio realizado por la Dra. Nelsy Amanda Herrera, tal y como consta en el Plan Prospectivo Agropecuario 2020.

nuevamente de manera perentoria en auto de 20 de agosto de 2013 sin que hasta la fecha haya dado cumplimiento a lo mandado.

**8.** En su informe de avances, la UARIV (fl. 652-658) señala que a) realizó caracterización y entrevista a la señora Angarita, con el propósito de evidenciar el cumplimiento del principio de voluntariedad; b) desarrollo gestión y solicitud de orden público al municipio de Puerto Gaitán, tema que al ser tratado en el comité de justicia transicional del 21 de junio de 2013 arrojó como conclusión la “viabilidad para el proceso garantizando de esta forma el principio de seguridad” c) en el mismo comité de justicia transicional se solicitó el inicio “del proceso desarrollado con relacionado a la construcción del plan de retorno individual para cada familia del sector de las sentencias Tillavá”, la cual fue aceptada, insistiéndose sobre la misma al alcalde municipal el 9 de agosto del año en curso. Sin embargo, desde tal reporte ninguna presencia se ha visto de la UARIV en su condición de responsable de la coordinación del retorno. Aquí, a pesar del esfuerzo, se ha carecido de un real acompañamiento, que implique un seguimiento cercano al caso concreto.

**9.** Destaca la Sala de la respuesta dada por el Alcalde del municipio de Puerto Gaitán al requerimiento de información ordenado mediante auto de agosto 20 de 2013, ante la no asistencia sin justificación válida del referido funcionario a la audiencia de seguimiento realizada el 14 de agosto del mismo año:

a) reconoce que no cuenta con la identificación y caracterización de la población que debe ser retornada a la vereda Alto Tillavá, y aunque refiere que para el segundo semestre de 2013 deben llevarse a cabo tales actividades, no define una fecha cierta para su ejecución, sin que hasta la fecha haya actualizado tal información ante el Tribunal.

b) informó que mediante Decreto 164 de 14 de diciembre de 2012 se adoptó el plan para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y lo remite en medio magnético.

Sobre el plan conviene señalar que: (i) es un documento eminentemente descriptivo sin información sobre el desplazamiento con anterioridad al año 2001, lo que significa que no tiene en consideración las situaciones que han sido objeto de los fallos de restitución proferidos hasta la fecha que se remontan fundamentalmente a la década de los 90; (ii) a pesar que el plan reconoce que el número de personas expulsadas es significativamente mayor al de las recibidas, no

cuenta con acciones específicas y concretas para el retorno de personas expulsadas; (iii) el componente estratégico está conformado por dos aspectos: el de prevención y protección; (iv) aunque el objetivo general es "salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la población que se encuentre en situación de amenaza o riesgo extremo y extraordinario, como consecuencia de su participación o de su interés de participar como víctima o testigo en procesos judiciales penales conducentes a garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación", en el caso concreto analizado (el de la señora Soraya Angarita), por la información recibida de la Directora de la Unidad de Restitución de Tierras del Meta las autoridades dan muestras de absoluta incapacidad para garantizarle un retorno seguro; (v) las "metas de resultado" y "los indicadores de resultado" definidas son generales y vagas, dificultando la verificación de su concreción, a manera de ejemplo, en el tema de prevención integral se señala como meta "Prevenir la violación de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de los habitantes de la localidad, fortaleciendo la capacidad de acción y gestión de las autoridades, en especial, de la Alcaldía municipal, frente a las causas de la violencia y el delito" y como indicador de resultado se establece "Inversiones realizadas en zonas de riesgo", sin precisar qué tipo de inversiones son las apropiadas para tal meta, el período de verificación de su ejecución y montos mínimos o máximos a ser invertidos; (vi) Aunque no están directamente relacionados con el retorno, algunos de los subprogramas podrían tener incidencia en aquel, pero al no estar focalizados a la población a retornar y su misma vaguedad hacen prácticamente imposible su concreción en beneficio de las familias que ya retornaron o retornen como consecuencia de los fallos relacionados con Alto Tillavá, veamos: vi.a) "Identificar y priorizar empresas asociativas, comunitarias y de interés social en zonas de riesgo, para el otorgamiento de microcréditos". Esta actividad no tiene subprograma asociado, tiene como finalidad "identificar" empresas asociativas o comunitarias, pero no contribuir a la creación de este tipo de empresas que sería, tal vez, lo más conveniente para ayudar a la población de Alto Tillavá a retornar; vi.b) "Realizar y gestionar el mantenimiento de 40 km por año de vías terciarias y secundarias en el municipio, teniendo en cuenta veredas en riesgo, según el informe de la Defensoría del Pueblo". Para el caso de Alto Tillavá lo que corresponde es la adecuada construcción o mantenimiento de los 165 Km que la separan del casco urbano del municipio; vi.c) Energía eléctrica, bienestar y desarrollo; vi.d) Construcción de doce (12) escuelas en la zona rural (zonas en riesgo de reclutamiento, según el informe de la Defensoría del Pueblo). Establece como indicador de producto, "(12) escuelas construidas", sin precisar en qué período de tiempo o cuantas por año, y mucho menos el recurso humano para su funcionamiento. vi.e) "Prestar asesoría y acompañamiento técnico a comunidades en riesgo para el desarrollo de proyectos productivos. Establece como indicador de producto el "número de asesorías y acompañamientos a proyectos productivos". vi.f) Infraestructura, proyectos productivos y sostenibilidad para el pequeño y mediano productor; vi.g)

1122

Cabe destacar que dentro de la "metas de resultado" nada se dice en respecto a temas de salud que resultan prioritarios en zonas alejadas del casco urbano como es el caso de Alto Tillavá. No puede dejarse a un lado, el factor cualitativo, y en este sentido, querer mostrar resultados por números sin tener en cuenta las necesidades reales de las personas, precisamente, la situación real de la víctima beneficiada de los procesos de restitución de tierras es una de las pautas para atender eficientemente lo que requieren.

c) No suministra el Alcalde la forma concreta como el PAT se articula con el Plan de Desarrollo y Presupuesto Municipal lo que hace que las metas definidas para población desplazada se queden en listados de buenos propósitos.

d) Reporta que para la vigencia fiscal 2013 se apropiaron y destinaron recursos discriminados así: i) "Fortalecimiento a la asistencia, atención y reparación integral a la población víctima, Desplazados y vulnerable del municipio de Puerto Gaitán" \$350.000.000; ii) "Proyecto Integral a la Población Víctima del Desplazamiento por la violencia ICLD" \$350.000.000. Sobre el particular cabe decir: El primer rubro no parece de destinación exclusiva para población desplazada, no se precisa los conceptos en que se ha ejecutado (que por otra parte, para agosto de 2013 representa una ejecución bastante reducida inferior al 10%) o en los que dicha suma será invertida, de manera concreta no se determina lo que se invertirá en reparación integral que abarcaría el tema de la restitución y el retorno. El segundo rubro presenta la misma dificultad y solo tenía para la fecha anteriormente indicada una ejecución del 17%.

e) Reconoce que a la fecha no se destinan recursos del Fondo Nacional de Regalías para proyectos prioritarios relacionados con la población desplazada.

f) Explica que para el establecimiento de políticas de retorno en la vereda Alto Tillavá se reunió el Comité Municipal de Justicia Transicional el día 21 de junio de 2013 en el que sólo se tomó como medida relacionada con el tema dar "la viabilidad del retorno o reubicación en la Vereda Alto Tillavá".

La otra medida "concreta" que se menciona sobre el particular es que "se tiene proyectado el convenio entre el municipio y la Gobernación por un valor de NUEVE MIL MILLONES DE PESOS... con el fin de beneficiar a la población de esta jurisdicción". Sin embargo, como bien se dice se trata de un proyecto sin especificar la agenda que precise su plazo de cumplimiento.

g) No obstante que en la respuesta del Alcalde y en el PAT se tiene establecido un acompañamiento a los procesos de restitución de tierras, el mismo no se ha visto concretado en los que se han adelantado en Alto Tillavá. En el caso específico de la señora Soraya Angarita, de acuerdo con la información recibida de la Unidad de Restitución de Tierras del Meta no se aprecia una participación proactiva de la Alcaldía en la verificación de la entrega material del inmueble. A raíz de esta circunstancia, se considera conveniente ordenar incluir a una de las víctimas restituidas y retornantes en el Alto Tillavá, en los Comités de Justicia Transicional en lo que respecta al diseño de la política pública que se ordenará.

**10.** El 06 de noviembre de 2013, los Juzgado 1° y 2° Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, realizaron una audiencia de verificación de los fallos que han proferido, habiendo concurrido a aquella, representantes de la UARIV Dirección Territorial Meta, del INCODER, del IGAC, de la Gobernación, de la Alcaldía de Puerto Gaitán, de la UAEGRTD, y de la Fuerza Pública.

En esta reunión, se puede reconocer un avance en los procesos de adjudicación por parte del INCODER, quien adujo que las demoras se debían a que los procedimientos se adelantan a nivel central desde Bogotá. Por parte de la UARIV se adelantaron trámites concernientes a la voluntariedad del retorno de las víctimas especificando que cuatro personas manifestaron su deseo de no retornar: Alejandrina Díaz Jiménez, Carlos Julio Martínez Tovar, Luis Eduardo López Viatela y Esidelia María Viatela Castro.

La Gobernación se refirió a los estudios realizados para la construcción de un puente vehicular sobre el río Tillavá con cargo a los recursos de regalías que tiene el Departamento, aduciendo además, que para lograr la complementariedad del retorno se ha hecho seguimiento desde el Comité de Justicia Transicional, a las órdenes impartidas, habiéndose formulado un plan que se enviará al Municipio.

En lo que toca a la Alcaldía de Puerto Gaitán, resalta: el funcionamiento del Comité de Justicia Transicional, acceso a educación y salud para las víctimas retornantes, existencia de proyectos productivos a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Agricultura –cultivo de cacao y plátano-, evaluación de acceso de servicio de energía eléctrica alternativo, proyección del acueducto y alcantarillado, protección de predios y generación de condiciones de seguridad para el retorno.

1124

**11.** Destaca la Sala también los problemas de seguridad que han originado las decisiones de restitución, de manera concreta cuando se derivan de procesos con oposición. En el caso de la señora Soraya Angarita llama la atención la Sala sobre las dificultades relatadas en la diligencia de entrega del día 29 de agosto de 2013 (fl. 972-978) y el informe de la Directora de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas del Meta de septiembre 20 de 2013 en el que da cuenta de las dificultades que se han suscitado para la entrega material del inmueble (fl. 970-971) que dieron lugar a que el Despacho del magistrado sustanciador ordenara oficiar a la Fiscalía General de la Nación para que investigará la posible incursión en delitos que afectan el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas.

Llaman la atención las dificultades de seguridad cuando uno de los programas del PAT del municipio de Puerto Gaitán es el de "Realizar patrullajes permanentes a las zonas de mayor afectación del municipio tanto en el sector urbano como en el rural" y que la restitución se encuentra focalizada en una zona específicamente delimitada del municipio, la vereda Alto Tillavá, lo que facilita la concreción de medidas de seguridad y actividades de incentivación a la convivencia pacífica.

Con base en lo precedente, estas son las conclusiones de la Sala: (i) Ausencia de coordinación y armonía entre las entidades del SNARIV para la adecuada atención de los caso de retorno en Alto Tillavá; (ii) falta de previsión respecto de la población víctima del conflicto potencialmente retornante; (iii) Ausencia de criterios adecuados respecto a lo que debe entenderse por proyecto productivo que permita el retorno y ausencia de vinculación del mismo con el derecho al mínimo vital; (iv) Inexistencia de planes concretos relacionados con la estabilización socioeconómica; (v) Formalismo casi que absoluto de instrumentos tales como el Plan de Atención Territorial y del Comité de Justicia Transicional, sin anclaje en la realidad del desplazamiento y sin objetivos claros en cuanto a políticas públicas que permitan el retorno, la reparación integral y de mayor estabilidad para las zonas afectadas por el conflicto armado y de manera concreta en la vereda Alto Tillavá; (vi) desestimulo del retorno de la población beneficiada por los procesos de restitución de tierras ante la falta de alternativas que nacidas de la oferta institucional, brinden seguridad, confianza, y deseo por la labor agrícola sostenible en condiciones dignas.

**12.** Por último destaca la Sala el oficio recibido de la Directora Territorial del Meta de la Unidad de Restitución de Tierras en el que da cuenta que el opositor dentro del proceso de Soraya Angarita, señor Pedro León Gómez junto con su

grupo familiar fue incluido en el Registro único de Víctimas mediante Resolución 2013-157276 de abril 25 del presente año, lo cual afecta la entrega material del inmueble cuya restitución fue ordenada.

Sobre el particular debe señalarse: De acuerdo con la Resolución de inclusión en el RUV el señor León Gómez rindió declaración ante la Procuraduría del Meta en septiembre 6 de 2012, según la cual fue "víctima de desplazamiento forzado junto con los miembros de su hogar desde el municipio de Puerto Gaitán Meta, lugar donde aseguró residir por espacio de 6 años hasta el 15 de abril de 1998 fecha en la que se desplazó hacia el municipio de Villavicencio (Meta)" (fl. 0982-0983).

Encuentra la Sala, por una parte que el dicho del opositor ante la Procuraduría resulta contrario a lo por él manifestado en su documento de oposición y en la diligencia de interrogatorio rendida ante el juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, según el cual desde el año 1997 ocupa el inmueble objeto de la restitución y de manera concreta para la época en la que con la presencia del grupo guerrillero de las Farc realizó la negociación del mismo con la solicitante. Razón por la cual deberá la UARIV determinar con base en el acervo probatorio que obra en el expediente de restitución la buena fe del dicho del opositor.

Igualmente debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la interpretación que surge de los artículos 78 y 89 de la Ley 1448 de 2011 cambiaría la situación del opositor si acreditara que tiene la calidad de despojado del mismo predio respecto del cual se pretende la restitución, situación que no se presenta en este caso.

Por otra parte, destaca la Sala que de ningún caso puede admitirse el aprovechamiento del conflicto armado para despojar a alguien, así quien lo realice haya adquirido la connotación de víctima.

De manera que, en el caso concreto que se analiza, el fallo que ordenó la restitución a favor de la señora Angarita debe ser cumplido, independientemente que validada la condición de víctima del señor Pedro León Gómez por parte de la UARIV deba darse aplicación el principio No 17 de los "Principios Pinheiro" a lo cual estarán obligados la UARIV y la alcaldía de Puerto Gaitán.

Atendiendo al análisis anterior, y sobre todo, teniendo en cuenta el estado diagnóstico sobre el estado de los procesos de restitución y retorno en la vereda Alto Tillavá, municipio de Puerto Gaitán, Departamento del Meta, esta Sala considera pertinente emitir una serie de órdenes y recomendaciones a efectos de

1126

avanzar en la efectividad del derecho a la restitución reconocido mediante las respectivas sentencias.

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá D.C., en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: ORDENAR** al INCODER, habida cuenta del informe técnico presentado sobre el predio cuya restitución se ordenó a favor de la señora Soraya Angaria en la sentencia de 14 de mayo de 2013, número de radicación 50001-31-21-001-2012-00083-01, que dentro de los veinte días siguientes a la notificación del presente auto realice la adjudicación del inmueble a la beneficiaria aquí mencionada.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Comité de Justicia Transicional del Departamento del Meta, en cabeza del Gobernador, el diseño de una política pública integral en materia de asistencia, retorno y reubicación de población desplazada en Alto Tillavá respecto de la cual se han emitido fallos de restitución material y/o jurídica de inmuebles, teniendo en cuenta para ello, de ser necesario, el apoyo que la universidad departamental u otras instituciones educativas puedan prestarle en la materia, o la contratación de un grupo interdisciplinario que coadyuve para la estructuración de tal política.

Los costos de la elaboración de dicha política serán con cargo a los recursos asignados presupuestalmente para la atención a la población desplazada incorporados en los presupuestos Departamental (Meta) y Municipal (Puerto Gaitán) y en una proporción del 40-60 habida cuenta del impacto de tal política en dichas entidades.

La política pública deberá tener en cuenta **(i)** el informe técnico ordenado por el mismo Comité de Justicia Transicional y al que se hace referencia en el numeral 6 III-Diagnóstico, en aquellos aspectos que puedan ser comunes a la vereda Alto Tillavá, **(ii)** la caracterización de la población con fallos de restitución, **(iii)** los presupuestos mínimos de un plan de retorno a que se hizo referencia en el numeral 6º, II- "Consideraciones teóricas"; **(iv)** el propósito de la estabilización

económica de las personas a retornar, **(v)** el principio de la legislación agraria respecto al efectivo aprovechamiento de la tierra rural, entre otros y el plan de acompañamiento continuo a quienes se acojan al mismo. Igualmente deberá comprender **(vi)** un componente de seguridad y preservación de la integridad personal de los retornados, con la activa participación y apoyo de las fuerzas armadas y de policía, y por último, **(vii)** contar con la participación de una de las víctimas restituidas en el Alto Tillavá.

Para la elaboración de dicha política se fija un plazo de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, debiendo presentar el Comité de Justicia Transicional un reporte de avances dentro de los dos meses siguientes a la notificación de este auto y un informe final al mes cuarto.

**TERCERO: ORDENAR** a la UARIV que en su condición de partícipe del Comité de Justicia Transicional del Departamento y de coordinadora de la relación nación-territorio en cuanto hace a las políticas para la reparación integral a las víctimas que preste el apoyo, asesoría y veeduría en la elaboración de la política a la que se hizo relación en el numeral precedente, de manera que pueda redundar en la creación, en el Alto Tillavá, de un Centro Regional de Atención y Reparación a Víctimas de que trata el Parágrafo 1º del art. 168 de la L. 1448/2011 y el art. 121 del D. 4800/2011, con el fin de cumplir con el mandato contenido en el art. 03 de la L.1448/2011.

**CUARTO: ENCOMENDAR** a la UARIV, a través de su Directoral, gestionar ante el gobierno nacional la reglamentación del art. 33 de la L. 1448/2011, determinar cómo sería el rol de las entidades territoriales y de las demás instituciones del SNARIV para el involucramiento de la sociedad civil y el sector privado, y en ese orden de ideas, e **INSTARLA** a procurar la vinculación responsable y comprometida de la empresa Pacific Rubiales en la conformación y ejecución de la política pública aquí ordenada lo que redundará en beneficio para la región que suministra beneficios al Estado en general y al particular.

La UARIV deberá brindar informes de esta gestión ordenada, en un plazo que no podrá sobrepasar los dos (02) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

**QUINTO: ORDENAR** a la UARIV que de acuerdo con lo que obra en el expediente con número de radicación 50001-31-21-001-2012-00083-01, proceso de restitución de Soraya Angarita en el que actuó como opositor el señor Pedro

8211

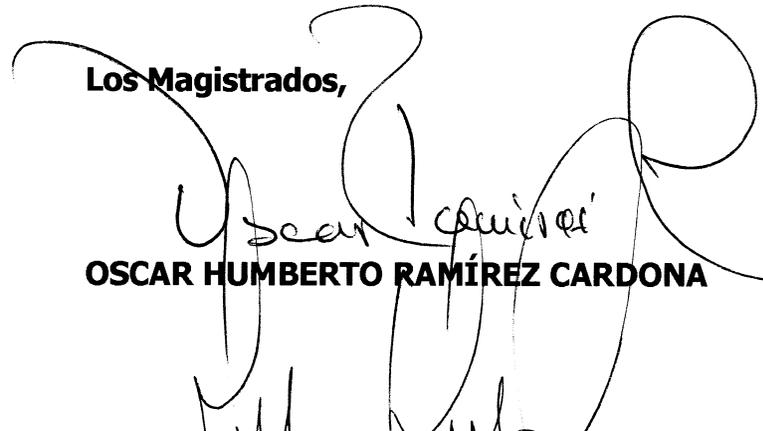
León Gómez, verifique la conformidad de los hechos que dieron lugar a su inclusión como víctima del desplazamiento e informe sobre los resultados a este Tribunal dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de este auto. De todas formas, validada la condición de víctima del señor Pedro León Gómez por parte de la UARIV, al momento de la entrega del inmueble ordenada a favor de la Señora Angarita, deberá darse aplicación al principio No 17 de los "Principios Pinheiro", a lo cual estarán obligados la UARIV y la alcaldía de Puerto Gaitán.

**SEXTO: INSTAR** al Concejo Municipal de Puerto Gaitán para ejerza control político de rendición de cuentas, respecto de las políticas de atención a las víctimas del conflicto armado interno en el municipio.

**SÉPTIMO: ORDENAR** a la Alcaldía de Puerto Gaitán, Municipio del Departamento del Meta, la actualización del PAT teniendo en cuenta las observaciones aquí realizadas sobre el mismo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**Los Magistrados,**



**OSCAR HUMBERTO RAMÍREZ CARDONA**



**JORGE HERNÁN VARGAS RINCÓN**



**JORGE ELIÉCER MOYA VARGAS**