



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Tercera de Revisión

SENTENCIA T-120 DE 2024

Referencia: expediente T-9.643.354

Asunto: acción de tutela de Jesús María Ramírez Torres contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Unidad de Tierras) y otros.

Magistrada ponente:
Diana Fajardo Rivera

Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Síntesis de la decisión

El señor Jesús María Ramírez Torres -campesino, adulto mayor y víctima del desplazamiento forzado- formuló acción de tutela contra la Unidad de Tierras, buscando que la sentencia de restitución de tierras en su favor, del 24 de enero de 2018, se cumpla finalmente. Esto, pues el fallo judicial aún no se materializa luego de varios años, mientras que la vida del accionante y de su núcleo familiar se agota esperando la materialización de las órdenes. De hecho, su esposa, quien también figuraba como beneficiaria del proceso, falleció sin haber recibido la reparación del Estado.

El juez de tutela de instancia declaró improcedente el amparo, al considerar que las medidas de seguimiento debían tramitarse directamente ante el Tribunal de Cartagena que profirió la decisión judicial en su favor. Dentro del trámite de revisión, la Sala Tercera recibió múltiples reportes y conceptos que dan cuenta de una problemática estructural en el cumplimiento de los fallos de restitución, lo que hace que órdenes judiciales de compensación, en particular, tarden más de tres años en cumplirse.

Al revisar el caso concreto, la Sala Tercera concluyó que la larga espera en el cumplimiento del fallo de restitución ha significado la violación a los derechos fundamentales del señor Jesús María al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Si bien el incumplimiento no es atribuible a una sola entidad, ni a un solo momento específico, hay al menos tres razones que soportan esta conclusión: (i) más allá de los altos niveles de congestión que legítimamente reporta el Tribunal de Cartagena, es claro que dicha autoridad judicial pudo haber obrado de manera más diligente dentro de la etapa de posfallo; (ii) en este caso concreto, el cuello de botella que afecta el cumplimiento de la medida de compensación se debe a la falta de avalúo comercial, el cual se ha frustrado por un motivo baladí que pudo haber sido superado, tiempo atrás, sin requerir de mayores esfuerzos, y (iii) la persistencia de otros errores en las entidades responsables que dan cuenta de una falta de organización interna y desarticulación.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Vladimir Fernández Andrade, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la Sentencia del 31 de julio de 2023, proferida por el Juzgado 16 Administrativo Oral de Cali, actuando como juez de tutela. Decisión de primera instancia que no fue recurrida.

I. ANTECEDENTES

La demanda de tutela aborda, en síntesis, el reclamo de una víctima del conflicto armado para que la sentencia de restitución de tierras en su favor se cumpla oportuna y efectivamente. Esto, pues el fallo judicial aún no se materializa luego de varios años, mientras que la vida del accionante y de su núcleo familiar se agota esperando la materialización de las órdenes.

1. Hechos que motivaron la tutela¹

¹ La descripción que trae este capítulo se soporta, principalmente, en el escrito de tutela. Luego, según las

§1. El señor Jesús María Ramírez Torres relató que en el año 1995 fue beneficiario, junto a su cónyuge e hijos, de la adjudicación de una parcela denominada “Villa Yina”², ubicada en el municipio de El Copey, en el departamento de Cesar. Adjudicación que realizó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), mediante Resolución n.º 430 de 1995.

§2. Poco tiempo después los grupos armados al margen de la ley comenzaron a delinquir en la zona, lo que trajo violencia, muerte y desplazamiento forzado. Contexto que terminó afectando al señor Jesús María y su familia. Bajo este marco y ante las amenazas de muerte, en enero de 1996, se desplazaron al municipio de Pradera (Valle del Cauca) y posteriormente a la ciudad de Cali, para así facilitar el acceso al estudio de sus hijos.

§3. En Sentencia del 24 de enero de 2018, el Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, ordenó, en favor de Jesús María Ramírez Torres y su pareja, la señora Yolanda Inés Núñez de Ramírez, la restitución de la parcela “Villa Yina”. No obstante, debido a que la zona aún no ofrecía plenas garantías de seguridad y que el proyecto agrícola en el predio se había tornado inviable económicamente, el señor Jesús María Ramírez Torres solicitó la modificación de la sentencia en el sentido que se le asignara un terreno equivalente en la ciudad de Cali o sus alrededores.

§4. El Tribunal Superior de Cartagena accedió a dicha solicitud mediante providencia del 11 de enero de 2022, en la que moduló la fórmula de restitución al constatar la inviabilidad del proyecto agroindustrial de palma africana en el predio y que desde 2018 venía siendo administrado por la Unidad de Tierras. En consecuencia, ordenó a la Unidad de Tierras, en un plazo de seis meses, entregar un inmueble de similares condiciones al que motivó la restitución, en el lugar de preferencia del demandante o en su defecto, el pago del valor comercial a título de compensación.

§5. A la fecha, este fallo no se ha materializado. Por tal razón, el 14 de julio de 2023 el señor Jesús María Ramírez Torres inició acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Unidad de Tierras), preocupado de que “después de año y medio de haberse dictado sentencia moduladora [...] no se ha cumplido, inclusive ni me han llamado para nada al respecto”. Agregó que tiene 77 años, no devenga pensión y acude al juez de tutela “para que haga algo por mí, ya que la vida se me está apagando”.

§6. Solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a tener un mínimo vital y a los derechos consagrados en la Ley 1437 de 2011. En concreto, formuló cuatro pretensiones: (i) ordenar a la Unidad de Tierras que entregue el predio al que tiene derecho de acuerdo con las sentencias proferidas por el Tribunal Superior de Cartagena; (ii) incluirlo en los proyectos de apoyo en materia de vivienda, salud e iniciativas productivas; (iii) cancelar lo dejado de percibir por la negligencia de la Unidad de Tierras mientras que administró la parcela “Villa Yina” y (iv) ordenar al Banco Agrario que, en el marco del programa de atención a la población beneficiaria de la restitución de tierras, otorgue de manera prioritaria y preferente subsidio de vivienda rural.

§7. Como anexo a su demanda, el accionante allegó copia de la modulación de la sentencia de restitución de tierras bajo el Radicado n° 200013121001-2016-00086-00 (026-2017-02) expedida por el Tribunal Superior de Cartagena Sala Especializada en Restitución.

2. Contestación de las entidades vinculadas

§8. *Trámite de instancia.* El proceso de amparo correspondió al Juzgado 16 Administrativo Oral de Cali quien, mediante Auto del 17 de julio de 2023, admitió la demanda de tutela

pruebas obtenidas se complementará y actualizará la información relevante.

² La parcela equivale a una pequeña porción de tierra.

contra la Unidad de Tierras y también vinculó al ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al Fondo de la UAEGRTD - ORIP Valledupar de la Unidad de Tierras, por ser las entidades que aparecen citadas en la sentencia de restitución.

§9. *Respuesta de la Superintendencia de Notariado y Registro.* Argumentó la falta de legitimación por pasiva, dado que la solicitud de adjudicación debía tramitarse ante la Unidad de Tierras. Señaló que la función de las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos es servir de medio de tradición y dar publicidad, en los términos de la Ley 1579 de 2012.

§10. *Respuesta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).* Explicó brevemente las tres etapas (administrativa, judicial y post fallo) que integran el proceso de restitución de tierras. También manifestó su disposición a cumplir con las órdenes y actuaciones catastrales sobre los predios restituidos, de conformidad con las sentencias judiciales. Sin embargo, concluyó que no tenía competencia para efectuar un pronunciamiento sobre este reclamo en particular³.

§11. *Respuesta del ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.* Al igual que las anteriores entidades, este Ministerio solicitó su desvinculación del proceso. En su concepto, la competencia en temas de vivienda rural fue trasladada del ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda a partir del 1º de enero de 2020, de acuerdo con lo previsto en el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 y lo reglamentado por el Decreto 1341 de 2020. De modo que la ejecución de la política de vivienda rural con recursos del Presupuesto General de la Nación hasta la vigencia fiscal 2019 se encontraba a cargo del ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario⁴.

§12. *Respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Unidad de Tierras).* En su intervención desarrolló dos argumentos principales. De un lado, sostuvo que la tutela del señor Jesús María Ramírez Torres era improcedente al no superar el requisito de subsidiaridad debido a que el accionante tiene la posibilidad de acudir ante el Tribunal Superior de Cartagena, siendo ese el camino correcto para la defensa de los derechos allí reconocidos.

§13. Como segundo argumento, advirtió que no se configuraba el supuesto hecho vulnerador pues el Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios venía adelantado en debida forma los trámites a efectos de dar cumplimiento a la orden judicial del 24 de enero de 2018, modulada luego en providencia del 11 de enero de 2022. Al respecto, afirmó que, el 24 de febrero de 2022, la Unidad de Tierras se comunicó con el señor Jesús David Ramírez Núñez, hijo de los beneficiarios, a quien le explicó el procedimiento de compensación. Este, a su vez, habría manifestado el interés del grupo familiar por obtener, en compensación, un predio ubicado en la ciudad de Cali o sus alrededores.

§14. En esa misma comunicación, la entidad le informó al hijo del beneficiario que era necesario contar con el avalúo comercial, a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, del predio objeto de restitución (parcela “Villa Yina”), para así establecer el valor de referencia de la compensación. Dado que en el expediente no existía el mencionado avalúo, el 08 de mayo de 2023 la entidad remitió los documentos requeridos los cuales se encuentran en la respectiva validación técnica, a efectos de realizar el avalúo comercial. Trámite que se materializaría antes de finalizar el mes de julio de 2023.

§15. Una vez se cuente con el avalúo comercial, la Unidad de Tierras se comprometió a gestionar lo pertinente para la búsqueda de inmuebles para la compra, teniendo en cuenta su viabilidad jurídica y técnica. Por último, agregó que el caso del señor José María se encuentra *priorizado*, a fin de dar cumplimiento a la orden de compensación proferida en su favor⁵.

³ Respuesta del IGAC, del 19 de julio de 2023.

⁴ Respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, del 19 de julio de 2023.

⁵ Respuesta de la Unidad de Restitución de Tierras, del 19 de julio de 2023.

3. Decisión de instancia

§16. En Sentencia del 31 de julio de 2023, el Juzgado 16 Administrativo Oral de Cali declaró improcedente el amparo por existir otros mecanismos para obtener el cumplimiento de las decisiones judiciales contempladas en la Ley 1448 de 2011, *ley de víctimas*.

§17. Si bien es cierto -expuso- que la sentencia de restitución contiene unas órdenes en favor del accionante Jesús María Ramírez Torres y de su grupo familiar, también lo es que no se evidenciaban las gestiones adelantadas por el señor Jesús María Ramírez Torres tendientes a que las citadas entidades dieran cumplimiento al fallo. Lo anterior sumado al hecho no se advertía una situación de debilidad manifiesta, necesaria para ordenar por vía de excepción, el estudio de los demás requisitos para que proceda la acción de amparo.

§18. Por último, expuso que mal haría ese despacho en inmiscuirse en la órbita del juez de restitución y sobrepasar las facultades que le otorga la Constitución y la ley para dar cumplimiento a sus propias decisiones.

4. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

§19. *Auto de pruebas y vinculaciones*. Mediante providencia del 17 de enero de 2023, la magistrada sustanciadora integró al proceso a varias entidades que podrían tener competencias sobre el objeto de la tutela, a saber, el Tribunal Superior de Cartagena -Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras-, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Igualmente, vinculó a la señora Yolanda Inés Núñez de Ramírez, cónyuge del accionante y beneficiaria del proceso de restitución.

§20. Además de vincular a estas entidades para que se pronunciaran de forma general sobre los hechos y pretensiones de la tutela, se les formularon preguntas adicionales desde sus competencias. A continuación, se resumen los principales hallazgos de la etapa probatoria.

§21. *Respuesta del accionante*. El 22 de enero de 2024 se recibieron dos escritos de parte del señor Jesús María, los cuales reiteran la solicitud de amparo ante lo que considera ha sido una demora injustificada en el cumplimiento del fallo⁶. El actor precisó que no busca solamente la compensación, pues también requiere de los apoyos a los que tiene derecho como víctima del conflicto armado, en materia de subsidio de vivienda, atención en salud y proyectos productivos. En este punto, aprovechó para cuestionar las actuaciones de la Unidad de Tierras pues, pese a haber obrado como su apoderado durante el proceso judicial, adujo que la entidad no ha sido diligente para cumplir las órdenes de la sentencia.

§22. Por otro lado, el accionante se presentó como “un hombre que naci[ó] y crecí[ó] en el campo y debido a las faltas de garantías del Estado colombiano pasó a vivir en el campo de cemento añorando tener mis gallinas, cerdos, hortalizas y producir ese sustento para la casa”⁷. Frente a su situación actual, manifestó que su cónyuge, la señora Yolanda Inés Núñez de Ramírez, ya falleció⁸. También dijo que atravesaba una situación socio económica precaria por la falta de recursos. En uno de sus escritos, adujo depender económicamente de una de sus hijas, quien a su vez era cabeza de hogar; mientras que en el otro escrito manifestó incluso encontrarse en situación de calle, dado que sus hijos están desempleados y sin la posibilidad de brindarle ayuda efectiva.

⁶ Respuestas del accionante Jesús María Ramírez Torres, del 22 de enero de 2024, la primera proveniente del correo sefasapra@hotmail.com y la segunda del correo alzola@defensoria.edu.co

⁷ Respuesta del accionante Jesús María Ramírez Torres, del 22 de enero de 2024, proveniente del correo sefasapra@hotmail.com

⁸ Sin embargo, no hay certeza sobre la fecha del deceso. En uno de los documentos el señor Jesús María Ramírez Torres refiere que su pareja murió en el año 2019, mientras que en su otra respuesta señala la fecha del deceso en 26 de diciembre de 2020.

§23. *Tribunal Superior de Cartagena*. Se recibieron tres documentos elaborados por cada una de las magistradas que integran la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal de Cartagena. Además de la magistrada sustanciadora del proceso del señor José María, las otras dos magistradas intervinieron al considerar que la tutela planteaba cuestionamientos generales sobre el funcionamiento de Sala Especializada.

§24. En primer lugar, se pronunció la magistrada sustanciadora, Ada Patricia Lallemand Abramuck, quien dio respuesta al cuestionario enviado por la Corte, mediante oficio del 23 de enero de 2024. Afirmó que en este asunto no podía hablarse de *mora judicial injustificada* en la medida en que se trataba de un asunto complejo en el que debieron examinarse alternativas de solución y una vez dispuestas concurren factores que han impedido su cumplimiento, como lo son la falta de compromiso institucional y la poca disponibilidad de terrenos para compensación por parte de la Unidad de Tierras.

§25. Por otro lado, sostuvo que si bien el Tribunal de Cartagena venía empleando estrategias para avanzar en la etapa de posfallo (incluidas audiencias de seguimiento, requerimientos periódicos y mesas técnicas), era innegable “la alta demanda de justicia en materia de tierras, lo cual supera la capacidad de respuesta de cada uno de los despachos”. De hecho, señaló que el despacho a su cargo cuenta con más de 400 procesos respecto de los cuales debe realizar seguimiento y que en su totalidad arrojan más de 4.000 órdenes, si se tiene en cuenta que en cada sentencia en la que se ampara el derecho a la restitución se emiten alrededor de 10 a 12 órdenes. Sin embargo, reconoció que el cumplimiento de las decisiones de restitución, sin el apoyo institucional necesario, ha resultado infructuoso.

§26. La Corte también recibió respuesta de la magistrada Laura Elena Cantillo Araujo, quien confirmó las preocupaciones por la elevada congestión⁹ y los múltiples desafíos que se han hecho palpables dentro de etapa de posfallo. En su entender, el diseño de la Ley 1448 de 2011 hacía pensar que la fase de posfallo no sería dispendiosa para la judicatura pues el retorno y las reubicaciones estarían a cargo del Sistema Nacional de Atención Integral a Víctimas (SNARIV), bajo la coordinación de la Unidad de Atención para las Víctimas. Sin embargo, -afirmó- la falta de articulación interinstitucional, las bajas capacidades operativas de la Unidad de Víctimas, la falta de presupuesto y directrices internas de las entidades, han llevado a que los jueces de restitución asuman esa carga de articulación.

§27. Por último, el 24 de enero de 2024, llegó un escrito de la magistrada Martha Patricia Campo Valero, quien, al igual que sus compañeras de Sala, transmitió un diagnóstico preocupante sobre los altos niveles de congestión en la especialidad de tierras, así como múltiples problemáticas que afectan el cumplimiento oportuno de las sentencias. Al respecto, explicó que esa sala especializada del Tribunal de Cartagena había ejercido su función por un espacio aproximado de doce años, durante los cuales se han proferido más de 1280 sentencias que, pese a constituir “egresos” para efectos estadísticos, siguen haciendo parte de la carga de los despachos. Y si cada fallo contiene alrededor de 10 órdenes que no se suelen cumplir, esto significa que abrir incidentes de desacato a cada una de las autoridades incumplidas sería físicamente imposible.

§28. Este panorama ha llevado a los jueces y magistrados especializados en restitución –aseguró– a convertirse en una suerte de “gendarmes” de las autoridades públicas, que coercitivamente impulsan el cumplimiento, mientras que las entidades responsables adoptan una postura pasiva en la que esperan el requerimiento del juez o el incidente de desacato para actuar. Pero, a veces, ni siquiera con la apertura de incidentes de desacato se aprestan a cumplir las órdenes, en especial el fondo de la Unidad de Restitución de Tierras.

⁹ Compartió que, en el último trimestre reportado al sistema estadístico de la Rama Judicial por parte del Despacho 001 del Tribunal de Cartagena, se proferieron un total de 54 órdenes y se cumplieron 111 quedando más de 3000 órdenes a las cuales debe hacerse seguimiento periódico.

§29. *Procuraduría General de la Nación*. El 24 de enero de 2024, el procurador delegado con funciones mixtas para la Restitución de Tierras¹⁰ envió un documento en el que expuso la mirada del Ministerio Público sobre los desafíos en la etapa posfallo de los procesos de restitución de tierras. En concreto, se refirió a los hallazgos obtenidos en el marco de la intervención realizada por los 46 procuradores judiciales de restitución de tierras con los que cuenta la entidad en el nivel nacional, y a partir de un modelo analítico que se nutre de la información compartida por varias entidades.

§30. Aunque advirtió falencias en la información que impiden contar con un diagnóstico completo¹¹, señaló que, en general, se ha evidenciado el *bajo nivel de cumplimiento* de las órdenes judiciales y que solo un *reducido número* de procesos judiciales se han cerrado tras el cumplimiento total de las órdenes. Dentro de los factores que impactan la eficacia de los fallos de restitución, destacó la afectación al orden público, la baja disposición de las entidades del SNARIV, y la ausencia de recurso humano y económico suficiente.

§31. En este mismo sentido, mostró preocupación por la alta y creciente carga de trabajo, la falta de incentivos institucionales y la dificultad que supone vigilar la materialización de las órdenes complejas que involucran a diversas entidades del orden local, departamental y nacional. Todo lo cual redundaba en un cumplimiento apenas nominal de las órdenes y los consecuentes riesgos para los derechos de las víctimas.

§32. *Defensoría del Pueblo*. Esta entidad, a través de la coordinadora del grupo de Representación Judicial de Víctimas¹², envió respuesta el 24 de enero de 2024. En resumen, expresó su preocupación debido a que no se están adoptando de manera oportuna las medidas en favor de las víctimas. El incumplimiento o tardanza en la ejecución de los fallos en restitución de tierras -explicó- lleva a que las víctimas permanezcan en un estado de vulnerabilidad que viola su derecho al acceso a la administración de justicia.

§33. Aunque reconoció no tener información sobre el nivel de cumplimiento de estos fallos judiciales ni sobre los tiempos de respuesta aproximados, manifestó que cuando la sentencia ordena la restitución por compensación el trámite es mucho más largo. Ese tipo de órdenes tardan, en promedio, tres años para su ejecución.

§34. *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. El jefe jurídico de esta cartera comenzó por aclarar que, a partir del 1° de enero de 2020, en virtud del artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, el otorgamiento y ejecución de subsidios de vivienda de interés social rural es competencia del ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Sin embargo, dado que la orden judicial de restitución en favor del accionante fue proferida en Sentencia del 24 de enero de 2018 por el Tribunal de Cartagena, es competencia del ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

§35. Dicho esto, expuso que la Unidad de Tierras, a través de oficio del 14 de febrero de 2019, realizó la priorización para el predio “Villa Yina” ante ese Ministerio. Luego, el 19 de diciembre de 2022, el ministerio de Agricultura le escribió de vuelta a la Unidad de Tierras solicitando la información y apoyo para gestionar el otorgamiento del subsidio en favor del beneficiario Jesús María, en la medida en que no fue posible contactarlo a través de llamada telefónica. Por último, señaló que el 19 de mayo de 2023 se recibió el certificado de cumplimiento de condiciones ambientales y la certificación de clasificación de usos de suelo

¹⁰ Germán Daniel Robles Espinosa.

¹¹ “[R]especto del cumplimiento de la totalidad de órdenes proferidas en las providencias de restitución de tierras, hay que indicar que la Procuraduría General de la Nación desconoce el número exacto de las órdenes cumplidas, ya que estas van dirigidas a las entidades que integran el SNARIV según sus competencias y son ellas quienes finalmente tienen la obligación de reportar el estado de cumplimiento a los Despachos Judiciales para cada caso en concreto”.

¹² Señora Nadia Beatriz Yarala Díaz.

favorable expedido por la alcaldía municipal de El Copey (Cesar), quedando pendiente la acreditación de los demás requisitos a cargo del beneficiario, de quien hasta la fecha no se ha podido obtener contacto para el acompañamiento respectivo¹³.

§36. *Unidad para las Víctimas*. En respuesta del 26 de enero de 2024, esta entidad reconoció que cumple una importante labor en la etapa de posfallo de los procesos de restitución de tierras y, para ello, cuenta con un equipo especializado para tramitar, proyectar y contestar la respuesta institucional a los requerimientos de los despachos judiciales especializados. Desde esta labor, identificó un universo de 7.225 sentencias emitidas por esta jurisdicción especial, las cuales contienen 35.916 órdenes. De este universo de órdenes, aseguró que se ha dado cumplimiento a 24.716 de lo que se desprende un *avance considerable* en el de cumplimiento de un 68.8%¹⁴.

§37. Al referirse a los principales desafíos que afectan el cumplimiento de las decisiones judiciales, se refirió a dificultades en la coordinación, limitaciones presupuestales y persistencia de situaciones de violencia, entre otros. En este punto, además, fue insistente en señalar falencias en las decisiones judiciales; por ejemplo, cuando se fijan tiempos de ejecución que desconocen la capacidad institucional y las competencias de las entidades. Por ello, solicitó a esta Sala de Revisión exhortar a los despachos especializados en restitución de tierras a que profieran decisiones acordes al marco normativo e institucional vigente.

§38. *Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Unidad de Tierras)*. El 26 de enero de 2024, se recibió respuesta de la Unidad de Tierras. Frente al caso concreto del señor Jesús María, señaló que, dado que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi no ha elaborado el avalúo comercial del predio objeto de restitución, la Unidad le reiteró tal solicitud mediante oficio de 10 de octubre de 2023. Este avalúo -explicó- es necesario para luego avanzar en la búsqueda de bienes inmuebles para la compra, a efectos de realizar su estudio jurídico y técnico. Dicho lo anterior, la Unidad de Tierras se mantuvo en su postura de que no existe vulneración alguna a los derechos invocados por el accionante, pues la entidad se encuentra adelantando los trámites respectivos a efectos de dar cumplimiento a unas órdenes que, de todos modos, no recaen exclusivamente en esa entidad.

§39. Además de pronunciarse frente al caso concreto, la Unidad de Tierras ofreció un diagnóstico general sobre el cumplimiento de los fallos en restitución de tierras. Detalló que, con corte a 15 de enero de 2024, los jueces y magistrados especializados han proferido 8.813 sentencias de ruta individual de las cuales han derivado un universo de 370.100 órdenes. También expuso una serie de dificultades en su cumplimiento, las cuales suelen resultar complejas por el número de entidades involucradas y sus costos. En esta dirección, puso de presente que, según una muestra representativa de casos, las órdenes de compensación son las más demoradas en materializarse y en promedio requieren 1053 días para cumplirse.

§40. *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*. El 1º de febrero de 2024, se pronunció la cartera de vivienda, quien se limitó a reiterar su falta de legitimación debido a que el cumplimiento de los proyectos de vivienda de interés social rural que hayan nacido a la vida jurídica con anterioridad al 1 de enero de 2020, entre ellos, aquellos que hayan surgido ya sea mediante las decisiones de los jueces de restitución de tierras. De modo que el Ministerio de Vivienda sería completamente ajeno al manejo, administración, asignación de inmuebles o predios para víctimas desplazadas por el conflicto armado.

§41. *Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)*. Por último, el 6 de febrero de 2024 el IGAC allegó un escrito en el que manifiesta no contar, en la actualidad, con el servicio de peritos encargados de realizar avalúos, pues apenas se encuentran en proceso de contratación de estos. Una vez se supere la etapa de contratación, sostuvo que elaboraría y entregarían los

¹³ Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del 25 de enero de 2024 suscrita por el Jefe de la Oficina Jurídica, Juan Camilo Morales Salazar.

¹⁴ Respuesta de la Unidad para las Víctimas, del 26 de enero de 2024, suscrita por Gina Marcela Duarte Fonseca, como representante judicial de la entidad.

avalúos correspondientes. También señaló que el avalúo del predio “Villa Yina” entraría a trámite de estudio para determinar su viabilidad y sería asignado a un profesional, el cual realizaría la visita de campo correspondiente, siguiendo el orden cronológico de solicitudes.

§42. En los capítulos siguientes, la Sala Tercera de Revisión volverá y profundizará en varias de las intervenciones allegadas, las cuales agrupan conceptos y datos relevantes para entender los desafíos que persisten en los procesos de restitución de tierras y cómo estos impactan en la garantía a los derechos de personas como el señor Jesús María Ramírez Torres.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

§43. De conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer el fallo de tutela materia de revisión.

2. La acción de tutela supera los requisitos de procedibilidad

§44. *La persona que presentó la acción de tutela estaba autorizada para hacerlo (legitimación en la causa por activa).* Este requisito se satisface claramente, pues, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela puede ser ejercida por cualquier persona, por sí misma o por quien actúe a su nombre. En este expediente, el señor Jesús María Ramírez Torres actúa en nombre propio en defensa de sus derechos fundamentales. Ahora bien, en tanto que la señora Yolanda Inés Núñez de Ramírez ha fallecido, solo queda como beneficiario directo del proceso de restitución el señor accionante.

§45. *Las instituciones podían ser demandadas por vía de la acción de tutela (legitimación en la causa por pasiva).* Como se profundizará más adelante, los procesos de restitución de tierras resultan complejos en la medida que convocan a distintas entidades del Estado del orden nacional y local. Reparar a las víctimas del conflicto armado y garantizar un enfoque transformador que supere las heridas de la violencia requiere de un esfuerzo mancomunado de las instituciones públicas. Por ello, es entendible que, en este proceso de tutela, en el que se reclama el cumplimiento de un fallo de restitución, se requiera el concurso de varias entidades del Estado para ofrecer una solución eficaz y oportuna.

§46. En primer lugar, están claros los deberes que le asisten a la Sala especializada en restitución del Tribunal de Cartagena pues fue esa la autoridad que profirió la decisión cuyo cumplimiento se demanda. Además, en los términos de los artículos 91 y 102 de la Ley 1448 de 2011, le corresponde mantener la competencia del proceso hasta tanto se garantice el goce efectivo de los derechos. Por esta razón, se encuentra legitimada.

§47. En segundo lugar, hay un conjunto de entidades que fueron incluidas expresamente en la parte resolutoria de la Sentencia del 24 de enero de 2018 y su modulación del 11 de enero de 2022, proferidas por el Tribunal de Cartagena. De ello deriva una responsabilidad expresa y directa en el cumplimiento de las órdenes judiciales que el demandante de tutela echa de menos. Se trata de la Unidad de Restitución de Tierras, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio¹⁵.

¹⁵ En materia de subsidio de vivienda, la orden del Tribunal de Cartagena, en la Sentencia del 24 de 2018, inicialmente iba dirigida al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Luego, con la modulación del fallo del 11 de enero de 2022, se incluyó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Ahora bien, según explicaron esas carteras durante la etapa de revisión, partir del 1º de enero de 2020, en los términos del artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, el otorgamiento y ejecución de subsidios de vivienda de interés social rural es competencia

§48. En tercer lugar, hay entidades que, si bien no fueron mencionadas directamente en las órdenes judiciales adoptadas por el Tribunal de Cartagena, ostentan responsabilidades que las involucran en la garantía a los derechos fundamentales del señor Jesús María Ramírez Torres. Por ejemplo, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) le fueron encomendadas funciones de coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas¹⁶. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi es la entidad encargada de realizar el avalúo comercial del predio objeto de restitución¹⁷. Por último, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo están llamadas a cumplir una función transversal como instituciones garantes y de asistencia dentro de los procesos de restitución, así como en el monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011¹⁸.

§49. Lo anterior permite, desde ya, descartar los argumentos de falta de legitimación por pasiva que plantearon varias de las entidades demandadas o vinculadas. Lo que sí se observa es una dificultad en lograr un trabajo articulado entre estas entidades pues, aunque varias de las órdenes de restitución dependen de la concurrencia de esfuerzos, las entidades, por separado, se excusan de su responsabilidad al tiempo que buscan trasladar el foco de atención de sí mismas a otras instituciones. Como se explicará más adelante, esta es una de las principales dificultades en la etapa posfallo de los procesos de restitución.

§50. *La acción de tutela se presentó en un término razonable (inmediatez).* El Tribunal Superior Cartagena, Sala Especializada, moduló el fallo de restitución mediante providencia del 11 de enero de 2022. Allí, confirmó un plazo de seis meses a la Unidad de Tierras para que entregara a los beneficiarios un inmueble de similares condiciones o, en su defecto, les pagara el valor comercial a título de compensación. Ese plazo se cumplió el 11 de julio de 2022. Posteriormente, y según las piezas procesales aportadas por el Tribunal Superior de Cartagena, se tiene que ante el incumplimiento de la orden, se adelantaron nuevas actuaciones en etapa de posfallo para gestionar el cumplimiento, siendo la última actuación relevante la del 24 de marzo de 2023 y que consistió en una mesa técnica a la que acudieron la Unidad de Restitución, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, a fin de explorar posibles alternativas de solución. Ante el fracaso de estos nuevos intentos de avanzar eficazmente en el cumplimiento, el señor Jesús María Ramírez Torres radicó acción de tutela el 14 de julio de 2023, esto es, unos cuatro meses después de la última actuación reportada frente a los avances en el cumplimiento del fallo de restitución. Término que se estima razonable a la luz de la jurisprudencia constitucional.

§51. *El señor José María no contaba con otro mecanismo idóneo y eficaz para solicitar la protección de sus derechos (subsidiariedad).* Frente al caso descrito en esta providencia, la Sala considera que, en principio, el demandante tenía la posibilidad de insistir ante el juez especializado que profirió la sentencia en su favor, para que éste tomara las medidas necesarias para conminar el cumplimiento de su propia decisión. Así se desprende de la Ley 1448 de 2011, especialmente de sus artículos 91 y 102. Precisamente, fue este el razonamiento que llevó al juez de tutela de instancia a declarar improcedente el amparo.

§52. Aunque ese argumento es parcial y formalmente cierto, esta Sala de Revisión advierte que el requisito de subsidiariedad supone evaluar que el mecanismo principal de defensa sea *idóneo y eficaz* para proteger los derechos fundamentales vulnerados en cada caso concreto. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la acción judicial ordinaria es considerada *idónea* cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los

del ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Pero dado que la orden judicial es anterior a esa fecha, sería competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En todo caso, el eventual tránsito de competencias entre estas carteras no es un asunto que le corresponda resolver a la Corte a través de este fallo.

¹⁶ Ley 1448 de 2011, arts. 168 y 172.

¹⁷ Decreto 846 de 2021, arts. 4 y 29.

¹⁸ Ley 1448 de 2011, arts. 43 y 201.

derechos fundamentales, y es *eficaz* cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados. Así, la *idoneidad* del mecanismo judicial ordinario implica que éste brinda un remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados, mientras que su *eficacia* supone que es lo suficientemente expedita para atender dicha situación. Esta evaluación puede involucrar el análisis de (i) las circunstancias del peticionario; (ii) las características del procedimiento; y (iii) el derecho fundamental involucrado¹⁹.

§53. Aplicando esta evaluación al caso concreto, la Sala Tercera concluye que la tutela supera el requisito de subsidiariedad pues si bien el accionante puede presentar memoriales ante el Tribunal de Cartagena para tratar de impulsar el cumplimiento de las órdenes que ya se profirieron en su favor, dicho mecanismo no resulta *eficaz* ante las particularidades del caso concreto. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que Jesús María Ramírez Torres es un sujeto de especial protección dada su condición de víctima del conflicto armado. Desde la Sentencia T-025 de 2004, la Corte ha sostenido reiteradamente que las personas forzadas al destierro, y en general todas las víctimas del conflicto armado, son sujetos de especial protección constitucional. La violación constante de sus derechos lleva a que estos se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que requieren de la asistencia oportuna del Estado²⁰, con medidas que propendan por el restablecimiento pleno de los derechos y la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes²¹. Esta condición, sumada a la avanzada edad del accionante (78 años), exige del juez constitucional un análisis de procedibilidad más *flexible* que atienda el grado de vulnerabilidad de la persona²².

§54. En segundo lugar, considera la Sala que insistir, sin más, en que el accionante solicite ante el Tribunal Superior de Cartagena el impulso al cumplimiento de su sentencia de restitución y que, incluso, acuda a cada una de las entidades incumplidas -como insinuó el juez de tutela de instancia- resta poder vinculante y efectivo a las decisiones judiciales. En últimas, las sentencias son para cumplirse, no para que el beneficiado comience un nuevo litigio. Además, en este caso concreto, se traduciría en una carga desproporcionada para un adulto mayor que no ha logrado recomponer del todo su proyecto de vida que le arrebató la violencia.

§55. También supondría desconocer la *ineficacia* de este camino frente a un escenario generalizado de congestión judicial, desarticulación institucional y serios obstáculos en el cumplimiento de decisiones judiciales; es más, estas problemáticas hacen parte de un *estado de cosas inconstitucional* que sigue en curso en materia de atención a la población víctima del desplazamiento forzado²³. Precisamente, el propio Tribunal de Cartagena, a través de las magistradas que conforman la Sala Especializada en Restitución de Tierras, manifestó ante esta Corte que persisten graves problemáticas institucionales que impiden el cumplimiento oportuno de sus decisiones y que, en ocasiones, ni siquiera es posible lograrlo recurriendo a los incidentes de desacato. De hecho, el Tribunal de Cartagena es consciente de que sus órdenes en el caso del señor Jesús María Ramírez Torres no se han materializado y aunque refirieron algunas actuaciones de impulso, no ha sido posible que tras dos años se cumplan. Visto así, sería injusto trasladar sin más las peticiones del accionante al escenario ordinario de restitución, en el que no parece haber una salida a la vista.

§56. Por último, la Sala toma nota de que la demanda de tutela objeto de revisión pone de presente una discusión que involucra directamente los derechos fundamentales de las

¹⁹ La doctrina constitucional sobre el requisito de subsidiariedad en tutela fue reiterada por la Sala Plena en Sentencia C-132 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁰ Sentencia T-293 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²¹ Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²² Sentencia T-679 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²³ Ver Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y los múltiples autos de seguimiento hasta la actualidad.

víctimas del conflicto armado y el acceso efectivo a la administración de justicia. Lo que en un escenario generalizado de congestión judicial no puede resolverse exigiendo a los interesados seguir agotando mecanismos judiciales ordinarios, tales como recursos, incidentes, peticiones, pues estos solo entrarían a aumentar la congestión y agudizar la tardanza en la respuesta²⁴.

§57. A partir de todo lo expuesto, la Sala Tercera concluye que la acción de amparo formulada es procedente, dadas las particularidades del caso concreto, para exigir el cumplimiento del fallo de restitución de tierras en su favor. Si bien es cierto que la Ley 1448 de 2011 encomendó a los jueces especializados mantener su competencia después del fallo, también es innegable que persisten dificultades institucionales que han venido alargando ampliamente los tiempos de respuesta del Estado frente a las víctimas del conflicto armado, y que se corre el riesgo de que las sentencias judiciales se conviertan en simples promesas transformadoras que nunca llegan del todo. Tales promesas incumplidas, la necesidad de garantizar el poder ejecutor de los fallos judiciales y velar por la garantía reforzada a los sujetos de especial de protección ameritan una aproximación constitucional.

3. Presentación del caso y formulación del problema jurídico

§58. La violencia, el conflicto armado y el derecho constitucional han tenido una historia que se entretene constantemente en nuestro país. La Asamblea Constituyente de 1991 no solo fue una oportunidad para la reincorporación de los grupos armados que participaron de una guerra recrudescida que involucró a todo tipo de actores, sino que también se entendió como un pacto de transformación profunda del Estado colombiano, condensado en el *tratado de paz* que representó la Constitución Política de 1991. Nuestra Constitución le entregó entonces un lugar principalísimo a la paz, como valor fundante, derecho y deber²⁵.

§59. Desafortunadamente, desde su promulgación, el nuevo texto constitucional debió hacerse paso entre un escenario convulso y doloroso en el que la violencia no termina de acabarse y que se ha ensañado especialmente en los campos de nuestra geografía. Una de las principales y más graves consecuencias ha sido el desplazamiento forzado a más de ocho millones de compatriotas, y un elevado número hectáreas –que también se cuenta por millones– arrebatadas a sus legítimos propietarios, poseedores y tenedores.

§60. Ante esta situación, la Ley 1448 de 2011 significó un momento de quiebre, al plasmar el compromiso del Estado colombiano con sus víctimas, incluyendo el derecho a la restitución de los territorios despojados. En palabras de esta Corte, se trató de una ambiciosa política dirigida a “favorecer la recomposición del tejido social y la construcción de una paz sostenible, especialmente, en los territorios golpeados por la violencia”²⁶. De forma expresa, el Legislador dispuso que las víctimas tienen derecho a una reparación *diferenciada, transformadora y efectiva*²⁷.

§61. Este mandato constitucional y legal, sin embargo, contrasta con los avances reportados en los programas de restitución y con los múltiples desafíos que continúa enfrentando la *Ley de Víctimas*. Algunos de estos problemas han sido abordados por la jurisprudencia constitucional. Al respecto es importante mencionar tres sentencias que dan cuenta de algunas dificultades significativas en esta materia.

§62. Primero, la Sentencia T-679 de 2015²⁸ conoció el reclamo de una víctima del desplazamiento forzado a quien la Unidad de Tierras aún no había inscrito su predio en el

²⁴ Sentencia SU-333 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁵ Sentencia C-080 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

²⁶ Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁷ 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”, art. 25.

²⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

registro de tierras despojadas, por cuanto esa zona aún no había sido microfocalizada. Frente a esto, la Sala Novena de Revisión concluyó que existe vulneración de los derechos fundamentales de los y las reclamantes de tierras cuando no se contesta en un tiempo razonable la solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas debido a que “los derechos no pueden quedar suspendidos indefinidamente en el tiempo, esperando una respuesta por parte de la administración.” Y si bien es difícil determinar un plazo perentorio para la microfocalización, de ahí no se sigue una justificación para la inactividad del Estado. Por ello, ordenó tomar medidas para destrabar la fase administrativa inicial del proceso²⁹.

§63. Segundo, la Ley 1448 de 2011 fue pensada con un plazo de vigencia de 10 años. Sin embargo, era claro que la jurisdicción especializada en tierras no alcanzaría a estudiar dentro del término previsto por el Legislador los miles de asuntos a su cargo y así lo hicieron saber a la Corte Constitucional varios de los intervinientes durante la audiencia pública que se realizó ante esta Corporación³⁰ y que luego derivó en la Sentencia C-588 de 2019³¹, con un exhorto al Gobierno nacional y al Congreso de la República, para que, antes de la expiración de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, adoptaran las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice sus derechos. Fue así que se profirió la Ley 2078 de 2021 que prorrogó la vigencia de la *Ley de Víctimas* hasta el 10 de junio de 2031.

§64. Tercero, más recientemente, con ocasión de una tutela formulada por un pueblo indígena cuyo proceso judicial de restitución llevaba tres años sin avanzar siquiera de la etapa probatoria, la Sentencia T-341 de 2022³² advirtió que el serio problema de congestión en los procesos de restitución de tierras se había trasladado de la fase administrativa a la etapa judicial. Aun con los esfuerzos de los despachos por avanzar en la resolución de los asuntos a su cargo, en los primeros diez años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, a 31 de diciembre de 2020 se profirieron tan solo 6.153 sentencias correspondientes a 11.786 solicitudes, lo cual es menos de la mitad del total de solicitudes que superaron la fase administrativa ante la Unidad de Restitución de Tierras. De estas decisiones, solo alrededor del 4% se han proferido dentro del término previsto, esto es seis meses³³. El promedio de duración del proceso en ambas etapas (administrativa y judicial) es de 3 años³⁴. De seguir con esta dinámica y dados los crecientes niveles de congestión en los despachos judiciales, advirtió la Sala Primera de Revisión “es posible que ni aún con la ampliación de la vigencia temporal de la Ley de Víctimas se logren resolver a tiempo y de manera rigurosa los procesos de restitución de tierras, con las graves consecuencias que esto supondría en términos de violación a los derechos fundamentales y a la finalidad de la justicia transicional”. Por tal razón, ordenó al Consejo Superior de la Judicatura adoptar un *plan de descongestión* para la

²⁹ En dicha providencia se exhortó a “la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que, de manera concurrente y articulada con el Gobierno Nacional, que proceda, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, a elaborar y publicar un plan estratégico de restitución de tierras, de acuerdo con las razones ofrecidas en esta decisión, en el que deberá incorporar los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de 10 años del que trata la Ley 1448 de 2011. Dicho plan debe ser elaborado por la Unidad de Tierras, pero su expedición es responsabilidad del Gobierno Nacional en su conjunto. Lo anterior, obliga al Gobierno a coordinar las instancias que intervienen en el proceso de focalización, con el propósito de evitar cualquier tipo de desarticulación institucional”.

³⁰ La audiencia pública puede ser vista en <https://www.youtube.com/watch?v=eiIYv7XCPqY&t=18721s>. Especialmente, las intervenciones de la Defensoría del Pueblo (“la prórroga en esta materia es ineludible, por lo menos, atendiendo a las siguientes circunstancias: i) los riesgos de desplazamiento forzado en zonas ocupadas aún por grupos armados ilegales y bandas criminales que controlan territorios con índices elevados de despojo; ii) el rezago en el trámite de las solicitudes de restitución de tierras tanto en etapa judicial como administrativa; y iii) las dificultades en el cumplimiento de las órdenes judiciales durante la etapa post fallo”) y la Unidad de Restitución de Tierras (a través de su director, reconoció que la etapa judicial del proceso de restitución seguramente no culminaría dentro de la vigencia original de la Ley 1448 de 2011).

³¹ Sentencia C-588 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos.

³² M.P. Diana Fajardo Rivera.

³³ Según datos consolidados por la organización Forjando Futuros, disponibles en <http://siff.eaconsultores.com.co/Datos/Index>

³⁴ Dejusticia, *¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo*. Morris Rada, Cheryl, Ana Jimena Bautista R., Juana Dávila S. -- Bogotá: Editorial Dejusticia, 2020, p. 29.

Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras, para responder a un escenario en el que persiste un alto volumen de expedientes represados que aumenta cada año y supera las capacidades humanas y técnicas de varios de los despachos judiciales competentes.

§65. Pues bien, a inicios de 2024, cuando se profiere esta decisión, le corresponde a la Sala Tercera analizar un nuevo desafío en el proceso de restitución de tierras, esta vez, frente al (in)cumplimiento de las decisiones judiciales. Y si bien podría pensarse que la existencia de un fallo conlleva a la superación de los problemas de congestión y mora, quizá no sea así, pues mientras que el pronunciamiento del juez no se acate, el proceso restitución y su ideal transformador continúa siendo una promesa en vilo a las víctimas del conflicto. El incumplimiento a las decisiones judiciales por parte del propio Estado es, a su vez, un grave síntoma de la debilidad de nuestro Estado de derecho.

§66. Es bajo este contexto que a la Sala Tercera de Revisión le corresponde estudiar una acción de tutela interpuesta por Jesús María Ramírez Torres, un adulto mayor, sobreviviente del conflicto armado y desterrado de su hogar hace ya casi treinta años. El Estado tardó varios años más en reconocer la situación y proferir un fallo de restitución en su favor en enero de 2018. Sin embargo, ante las precarias condiciones de seguridad en el territorio, la ruptura del tejido social que conectaba al accionante y su familia con la tierra arrebatada, y la presunta negligencia de las autoridades encargadas de administrar los proyectos productivos en su parcela, el juez especializado en restitución ordenó en enero de 2022 que, en lugar de volver al territorio, el Estado debía compensar al señor Jesús María Ramírez Torres con una propiedad equivalente en otro municipio o realizar una compensación económica.

§67. La orden de compensación que debía cumplirse en seis meses ya completa dos años sin hacerse efectiva, mientras que la vida del señor Jesús María Ramírez Torres –como él mismo manifiesta– se *agota* esperando una respuesta. De hecho, su compañera sentimental, quien también figuraba como beneficiaria del proceso de restitución, falleció sin volver al territorio y sin tener una compensación en vida. Las intervenciones de las autoridades vinculadas al proceso de amparo evidencian respuestas evasivas, insuficientes y, en el mejor de los casos, conscientes de las graves problemáticas que de forma transversal afectan la garantía de las víctimas dentro de los procesos de restitución de tierras.

§68. Para esta Sala de Revisión, como ya se expuso, no es admisible la excepción por falta de legitimación que plantearon varios de los demandados pues estamos frente a unas órdenes complejas que requieren de la articulación interinstitucional para su satisfacción. Tampoco es admisible la postura del juez de tutela de instancia quien declaró improcedente la demanda de amparo bajo la idea de que el accionante debe continuar intentando por su cuenta exigir el cumplimiento y esperar a las actuaciones del Tribunal de Cartagena, que como se ha evidenciado tras dos años, no reportan avances significativos.

§69. Bajo este marco, la Sala entiende³⁵ que, si bien el escrito de tutela menciona el derecho a la vida, a la salud, al mínimo vital y a los “demás derechos trasgredidos”, el problema jurídico se circunscribe, en últimas, al cumplimiento efectivo y oportuno de las órdenes ya dispuestas por el Tribunal de Cartagena, en favor del señor Jesús María Ramírez Torres, mediante un proceso de restitución de tierras. De modo que este expediente se puede enmarcar en una cuestión del debido proceso, el acceso efectivo a la administración de

³⁵ La jurisprudencia ha señalado que la Corte Constitucional “tiene la posibilidad de delimitar el tema a ser debatido en las sentencias de revisión, pues dicho escenario procesal no es una instancia adicional en el diseño del proceso de amparo. La delimitación puede acontecer (i) mediante referencia expresa en la sentencia, cuando se circunscribe claramente el objeto de estudio, o (ii) tácitamente, cuando la sentencia se abstiene de pronunciarse en relación con algunos aspectos que no tienen relevancia constitucional.” Autos A-403 de 2015. (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), A-149 de 2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera) y A-539 de 2019 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger). Así, el juez de tutela no está obligado “a analizar todos los asuntos jurídicos que comporta un caso sometido a su estudio, cuando estos no tienen incidencia constitucional” o, en otras palabras, cuando estos no tengan una entidad tal que su desconocimiento implique que el sentido de la decisión hubiera sido distinto al adoptado. Autos A-031A de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y A-031 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

justicia y la garantía a los derechos de las víctimas del conflicto. Además, la Sala Tercera observa que el principal obstáculo que ha surgido en el caso del señor Ramírez Torres radica en la materialización de la orden de compensación por el inmueble arrebatado, de lo cual dependen, a su vez, otras medidas como los proyectos productivos y subsidios en vivienda. Esta delimitación del caso que realiza la Sala Tercera, por supuesto, no obsta para el cumplimiento integral de las demás órdenes proferidas por el Tribunal Superior de Cartagena. A partir de este recuento, la Sala formula el siguiente problema jurídico:

¿Trasgreden las entidades judiciales y administrativas demandadas los derechos fundamentales de una persona víctima del conflicto armado, al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, cuando no se cumplen de manera oportuna y suficiente las decisiones judiciales debidamente ejecutoriadas dentro de un proceso de restitución de tierras en su favor?

§70. Para resolver este asunto, la Sala comenzará por abordar el cumplimiento de las sentencias judiciales como una manifestación del derecho fundamental al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Luego, desarrollará el proceso de restitución de tierras desde una dimensión constitucional y profundizará en los desafíos que se están presentando en la etapa posfallo. Finalmente, abordará el estudio del caso concreto.

4. El cumplimiento de las decisiones judiciales como una faceta esencial de los derechos de debido proceso y de acceso a la administración de justicia³⁶

§71. Desde sus inicios, esta Corporación señaló que el cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales “es una garantía institucional del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29 y 58 de la Constitución”³⁷. También precisó que el acceso a la administración de justicia no consiste simplemente poner en movimiento el aparato jurisdiccional, sino en el derecho fundamental a obtener, sin dilaciones injustificadas, una eficaz y pronta realización material de las decisiones judiciales³⁸. Más recientemente, la Sala Plena precisó que el deber de cumplimiento de las providencias judiciales es un componente del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y al debido proceso³⁹.

§72. A nivel constitucional, el *debido proceso* exige que el derecho reclamado *no se torne nugatorio* (art. 29, CP), a la vez que el derecho fundamental de toda persona de acceder a la administración de justicia (arts. 229, CP) supone (i) el derecho de acudir al juez; (ii) obtener una decisión sobre la controversia; y, (iii) que se asegure el efectivo cumplimiento de lo ordenado⁴⁰. Justamente, este último contenido se relaciona con la obligación que tiene el Estado con sus habitantes de facilitar las condiciones de disfrute del derecho y de hacer efectivo el goce real del mismo⁴¹, que es lo que se ha denominado el *derecho a la tutela judicial efectiva*. De este modo, quienes acuden ante un juez de la República lo hacen con el convencimiento de que la decisión final será obedecida por la autoridad competente o el

³⁶ Este capítulo retoma, principalmente, las consideraciones que al respecto desarrolló la Sentencia T-229 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁷ Sentencia T-554 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁸ Sentencia T-537 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

³⁹ Sentencia SU-034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁴⁰ Sentencias T-554 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-283 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Luis Ernesto Vargas Silva; T-003 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-404 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; entre otras. En la reciente Sentencia T-129 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar), se indicó que el acceso a la administración de justicia comprende: “(i) la posibilidad formal para activar el ejercicio jurisdiccional, esto es, el derecho de acción; (ii) la emisión de un fallo que, de manera cierta, dirima el conflicto propuesto; y (iii) el efectivo cumplimiento de las sentencias”.

⁴¹ Sobre este punto, la jurisprudencia constitucional ha identificado tres categorías de obligaciones que los estados tienen respecto de sus habitantes: (i) obligación de respetar; (ii) obligación de proteger; y, (iii) obligación de realizar o de asegurar, última de la cual se deriva el deber del Estado de facilitar las condiciones de disfrute del derecho y de hacer efectivo el goce del derecho.

particular a quien corresponda.

§73. A nivel internacional, es preciso mencionar que el artículo 2.3 literal c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “[l]as autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”⁴². Por su parte, el artículo 25.2 literal c) de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos establece que corresponde al Estado “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”⁴³.

§74. Sobre la garantía de cumplimiento de las decisiones judiciales, la Corte Interamericana, ha señalado que la obligación estatal de garantizar un recurso judicial efectivo en términos del artículo 25 de la Convención no concluye con la emisión de resoluciones, sino que requiere la garantía de su cumplimiento⁴⁴. No es pues suficiente con que se emita una decisión definitiva, en la cual se declaren derechos y obligaciones o se proporcione la protección a las personas; es indispensable, además, que “existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho”⁴⁵. En ese sentido, la Corte Interamericana ha declarado la violación del artículo 25 de la Convención cuando el Estado demandado, durante un largo período de tiempo, no ejecutó las sentencias emitidas por los tribunales internos⁴⁶.

§75. En la misma dirección, la Corte Constitucional ha concluido que la administración de justicia no se satisface con la posibilidad de formular demandas ante tribunales competentes e imparciales, y que estos, a su vez, emitan decisiones definitivas, sino que se requiere que la decisión se cumpla; es decir, que tenga *eficacia* y produzca los efectos a los que está destinada. La eficacia en las decisiones judiciales es lo que alimenta la confianza depositada por los ciudadanos en el poder soberano del Estado como pacto político original. A partir de ese momento, se espera que las autoridades propendan por la efectividad de los derechos y velen por el mantenimiento del orden, escenario en el cual la función estatal de administrar justicia ocupa un lugar preponderante⁴⁷. Sobre esta promesa se erige la vigencia del Estado de derecho como un mecanismo para tramitar los conflictos sociales de forma pacífica.

5. El proceso de restitución de tierras: la apuesta por un trámite sumario para transformar las heridas que dejó el conflicto armado en los territorios y sus habitantes⁴⁸

5.1. Dimensión constitucional del derecho a la restitución de tierras

§76. En su Informe Final la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (la Comisión de la Verdad) develó al país sus principales hallazgos sobre el horror del conflicto armado interno. Un desgarrador recuento sobre unas guerras que no terminan de acabarse y afectaron de manera, al menos, al 20% de la población colombiana, lo que muestra un impacto masivo con consecuencias a largo plazo⁴⁹.

⁴² El Pacto de Derechos Civiles y Políticos fue aprobado por Colombia a través de la Ley 74 de 1968. Luego se ratificó el 31 de julio de 1973 y entró en vigor en nuestro país el 18 de julio de 1978.

⁴³ La Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto de San José” fue aprobada por Colombia a través de la Ley 16 de 1972. Luego se ratificó el 29 de octubre de 1969 y entró en vigor en nuestro país el 23 de marzo de 1976.

⁴⁴ Corte IDH. Caso Hernández Vs. Argentina. Sentencia de 22 de noviembre de 2019, párr. 146.

⁴⁵ Corte IDH. Caso Baena Ricardo Vs. Panamá, Sentencia (competencia) del 28 de noviembre de 2003, párr. 82.

⁴⁶ Corte IDH. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Sentencia de 7 de febrero de 2006. párr. 218.

⁴⁷ Sentencia SU-034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁴⁸ Este capítulo retoma varias de las consideraciones ya expuestas por la Sala Tercera de Revisión en la Sentencia T-341 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁴⁹ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. *Informe final: Hallazgos*

§77. La población civil ha sido sin duda la más afectada, en un porcentaje cercano al 90% del total de víctimas, por estar en medio del conflicto y porque las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario estuvieron dirigidas sobre todo contra ella⁵⁰. El desplazamiento forzado, a su vez, fue uno de los crímenes más extendidos que impactó alrededor de 8 millones de colombianas y colombianos. De ahí que los efectos colectivos y sociales del desplazamiento sean masivos y duraderos⁵¹.

§78. Aunque no existe información concluyente sobre el número de hectáreas despojadas con ocasión del desplazamiento forzado, sí es posible hablar de un consenso académico e incluso institucional acerca de la existencia de una relación entre el acceso a la tierra y el conflicto armado⁵². Los territorios y sus recursos se volvieron un codiciado botín de guerra en el que confluyeron un complejo entramado criminal por hacerse al poder militar, económico, político o social. Esta espiral de violencia que se extendió por los campos trajo graves consecuencias para sus víctimas, quienes quedaron condenadas a sobrevivir en condiciones de desarraigo y pobreza, además de la pérdida de vínculos e identidad que supone para la población campesina y étnica. Según explicó la Comisión de la Verdad:

“El despojo es una empresa criminal mediante la cual fueron arrebatadas propiedades y territorios a personas y comunidades durante el conflicto armado, y posibilitó o condujo a su apropiación por parte de terceros que se beneficiaron de la violencia y el sufrimiento causado a las víctimas. El despojo de tierras y territorios junto a la usurpación ilegítima de bienes comunes, estuvo mediado por la participación, en diferentes niveles, de grupos armados ilegales, políticos, servidores públicos civiles, élites locales económicas y empresariales, además de narcotraficantes. Estos consolidaron un complejo de alianzas con el propósito común de controlar la tierra en distintas regiones estratégicas en lo económico o lo militar. También se llevó a cabo para asegurar y robustecer actividades empresariales en zonas de conflicto armado; controlar las economías ilícitas; concentrar y acumular la tierra en manos de pocos propietarios mediante el uso de mecanismos violentos, políticos, administrativos y judiciales y así para acrecentar sus capitales. Este entramado de alianzas para el despojo produjo una contrarreforma agraria impulsada por graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos”⁵³.

§79. Es con este trasfondo que surgió la Ley 1448 de 2011 (conocida como *ley de víctimas*) que plasma el compromiso del Estado por establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del conflicto armado que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición⁵⁴.

§80. A través de varios pronunciamientos, la Sala Plena ha explicado que la restitución de tierras constituye un mecanismo que satisface en mayor medida el derecho a la *reparación integral*. Asimismo, que la restitución es un derecho fundamental íntimamente relacionado

y *Recomendaciones*. Bogotá: 28 de junio de 2022, p. 25.

⁵⁰ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. *Informe final: Hallazgos y Recomendaciones*. Bogotá: 28 de junio de 2022, p. 140.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 193-194.

⁵² Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵³ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. *Informe final: Hallazgos y Recomendaciones*. Bogotá: 28 de junio de 2022, pp. 200-203.

⁵⁴ 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, art. 1.

con los derechos de las víctimas a la justicia y a la verdad⁵⁵, y que, por su propia naturaleza, es de aplicación inmediata⁵⁶.

§81. La reparación de las víctimas incluye, en principio y de manera preferente, la restitución plena (*restitutio in integrum*), que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, siempre y cuando ésta sea entendida como una situación de garantía a sus derechos fundamentales. De lo contrario, es necesario, *transformar* las condiciones que hicieron posible los hechos violentos en primer lugar⁵⁷. De ahí que el proceso de restitución va más allá del derecho de propiedad⁵⁸ e incide en una amplia gama de intereses, que tienen que ver con la comprensión individual del sentido de la existencia y con el concepto de sociedad construido colectivamente. Así las cosas, los jueces de restitución de tierras no se ocupan únicamente de asuntos de tierras, sino que “dentro de una visión de interdependencia e integralidad de los derechos de las víctimas, les corresponde contribuir a la paz y a la equidad social y propiciar la democratización del acceso a la tierra, elementos cardinales del orden constitucional de 1991”⁵⁹.

§82. El derecho fundamental a la restitución de la tierra no se agota entonces con la recuperación material y jurídica del territorio sino que apunta hacia un objetivo más integral: “una política dirigida a favorecer la recomposición del tejido social y la construcción de una paz sostenible, especialmente, en los territorios golpeados por la violencia”⁶⁰.

§83. Tal enfoque hace que una orden judicial que solo aspire a volver al estado anterior de las cosas pueda tornarse insuficiente. Explica, además, las complejidades que derivan de los procesos de restitución de tierras al momento de encarar las realidades del despojo, la desigualdad rampante en la tenencia de la tierra, las dinámicas de violencia que aún persisten en los territorios y la dificultad para desatar conflictos sociales más profundos. Bajo este marco, el llamado que ha hecho la jurisprudencia a los jueces especializados en restitución es a no perder de vista la manera en que sus decisiones inciden en los derechos de acceso progresivo a la tierra por los trabajadores agrarios, las implicaciones ambientales y sociales de sus fallos, las posibles tensiones que surjan con los pueblos originarios y las comunidades negras, y la finalidad de que la justicia transicional propicie arreglos estables y no sea el germen de nuevos conflictos⁶¹.

5.2. El proceso de restitución de tierras en los términos de la Ley 1448 de 2011

§84. La Ley 1448 de 2011 dispuso un modelo mixto para el proceso de restitución de tierras. La primera etapa, de naturaleza *administrativa*, está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Unidad de Tierras), adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La segunda, de carácter *judicial*, fue encargada a los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.

§85. Este modelo fue pensado para combinar la eficiencia de la rama Ejecutiva y la protección a los derechos por parte de la rama Judicial. De un lado, se espera que la gerencia

⁵⁵ Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁶ Sentencia SU-648 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Alejandro Linares Cantillo.

⁵⁷ Sentencia C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV y AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta misma dirección, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, Ley 1957 de 2019 artículo 4, define la justicia restaurativa como aquella que “privilegiar la armonía en el restablecimiento de relaciones de la sociedad, la restauración del daño causado y la garantía de los derechos de las futuras generaciones”.

⁵⁸ Sentencia T-647 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁵⁹ Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Jorge Iván Palacio Palacio. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

de la Unidad de Tierras se refleje en aspectos como la gradualidad en el trámite de casos, las posibilidades de priorización, el establecimiento de filtros para la selección de las reclamaciones o la recopilación de grandes cantidades de información en un momento previo a la etapa judicial. De otro lado, la intervención de los jueces de restitución brinda garantías, tales como la independencia y, en general, la administración de justicia acorde con los derechos procesales de las víctimas y de los demás intervinientes del proceso⁶².

§86. El presente acápite describe de manera general las principales etapas del proceso de restitución de tierras, con el fin de entender cómo debería funcionar -al menos en teoría- el componente de restitución dentro del marco de justicia transicional. No obstante, como se detallará más adelante, desde ya es necesario advertir que los términos procesales fijados en meses se volvieron años en la práctica, y la cantidad de procesos desbordaron las instituciones al punto que se tuvo que fijar una ampliación de la vigencia de la Ley 1448 de 2011. Con todo y esto, es importante presentar el marco legal, para luego dar cuenta de sus dificultades en la implementación.

§87. *Etapa administrativa.* Durante la fase administrativa, que constituye un requisito de procedibilidad de la acción judicial, corresponde a la Unidad de Restitución de Tierras identificar física y jurídicamente los predios, determinar el contexto de los hechos victimizantes, individualizar a las víctimas y sus núcleos familiares, establecer la relación jurídica de la víctima con la tierra y determinar los hechos que dieron origen al despojo o abandono forzado. Esta etapa termina con la decisión de la Unidad de Tierras de incluir o no a los solicitantes y a los predios objeto del trámite en el Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente⁶³.

§88. La etapa administrativa inicia con la *solicitud* que presentan los propietarios, poseedores, ocupantes de predios, o los explotadores de baldíos ante la Unidad de Tierras para que inscriba los predios objeto de la solicitud en el registro. Hecha esta petición, la Unidad informa del trámite de inscripción a quien o a quienes figuren oficialmente como propietarios, poseedores u ocupantes del predio que se quiere registrar, con la finalidad de permitirle acreditar su relación jurídica con éste y su *buena fe exenta de culpa*.

§89. Luego, la Unidad de Restitución de Tierras cuenta con sesenta días para decidir si incluye el predio en el Registro de Tierras. Si el bien es inscrito, las víctimas o su apoderado pueden dirigirse ante los jueces especializados en restitución y formular la correspondiente solicitud. La demanda también puede ser elevada directamente por la Unidad de Restitución, en representación de las víctimas.

§90. *Etapa judicial.* Cumplido el requisito de procedibilidad (esto es, la inscripción en el registro de tierras despojadas o abandonadas)⁶⁴, se da inicio a la etapa judicial a cargo de los jueces especializados en restitución⁶⁵. Es un trámite de naturaleza excepcional, toda vez que se trata de un procedimiento inscrito en el ámbito de la justicia transicional regido por sus propias normas⁶⁶.

§91. En principio, desde que se admite la solicitud de restitución, el proceso judicial -que es de única instancia- debería tomar máximo cuatro meses hasta que se profiera el fallo⁶⁷. Según lo dispuesto por el legislador, los principales hitos dentro del proceso de restitución de tierras podrían resumirse en los siguientes puntos:

⁶² Unidad de Restitución de Tierras, Dejusticia et al. *Módulo Pedagógico: La restitución de tierras y territorios, justificaciones, dilemas y estrategias*. Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras, 2016, p. 81.

⁶³ Al respecto señala el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 lo siguiente: “la inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este capítulo”.

⁶⁴ Ley 1448 de 2011, arts. 76 y 83.

⁶⁵ *Ibidem*, art. 85.

⁶⁶ Decreto Ley 4633 de 2011, art. 158.

⁶⁷ Ley 1448 de 2011, artículo 91, parágrafo 2: “El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima”.

TRÁMITE JUDICIAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	
Actuación	Explicación y término previsto
<p>Admisión de la demanda Ley 1448 de 2011, art. 86.</p>	<p>Una vez culminada la etapa administrativa y presentada la demanda ante los jueces especializados, se profiere un Auto de Admisión, el cual entre otros ordena: la inscripción de la solicitud en la oficina de registro de instrumentos públicos, la sustracción del comercio del predio, la suspensión de los procesos de toda índole que puedan afectar el predio, la notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público y la publicación de la admisión de la solicitud.</p>
<p>Notificación y traslado de la demanda Ley 1448 de 2011, art. 87.</p>	<p>Es necesario que el juez competente notifique tanto a los terceros determinados como a los indeterminados así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Terceros determinados: mediante la notificación personal de las personas que fueron individualizadas por la Unidad de Restitución de Tierras en el informe de caracterización, así como de quienes figuren como titulares inscritos de derechos en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria donde esté comprendido el predio sobre el cual se solicite la restitución. • Terceros indeterminados: mediante el emplazamiento por edicto de todos aquellos que se consideren deben comparecer al proceso para hacer valer sus derechos legítimos o se consideren afectados por el proceso de restitución. El edicto se fijará durante diez días en la Secretaría del Juzgado y se publicará por una sola vez en un diario de amplia circulación en el lugar de ubicación del predio y en una radiodifusora local, si la hubiera. El mismo edicto será leído por el secretario el domingo siguiente en voz alta en la plaza de las cabeceras municipales donde estuviere ubicado el predio.
<p>Oposiciones Ley 1448 de 2011, art. 88 y Sentencia C-438 de 2013⁶⁸.</p>	<p>Las oposiciones se deben presentar dentro de los quince (15) días siguientes a notificación de la admisión de la solicitud. Las oposiciones se presentarán bajo la gravedad del juramento y se admitirán, si son pertinentes.</p>

⁶⁸ M.P. Alberto Rojas Ríos.

<p>Etapa probatoria</p> <p>Ley 1448 de 2011, arts. 79, 89 y 90 y Sentencia C-330 de 2016⁶⁹.</p>	<p>El período probatorio será de treinta (30) días, dentro del cual serán practicadas las pruebas que se hubieren decretado en el proceso.</p> <p>Los magistrados especializados en restitución podrán decretar de oficio las pruebas adicionales que consideren necesarias, las que se practicarán en un término no mayor de veinte (20) días.</p> <p>Basta con la acreditación de prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado o la prueba sumaria del despojo para que se traslade la carga de la prueba a quienes pretendan oponerse a la pretensión de la víctima en el proceso de restitución;</p> <p>Tan pronto el Juez o Magistrado llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo sin necesidad de decretar o practicar las pruebas solicitadas.</p>
<p>Fallo de única instancia</p> <p>Ley 1448 de 2011, arts. 79, 91 y 91A.</p>	<p>Los jueces especializados en restitución de tierras deciden en única instancia los procesos en que no se reconozcan opositores. Pero sí existen opositores reconocidos, los jueces especializados en restitución tramitan el proceso hasta antes del fallo y luego lo remiten para su decisión al Tribunal Superior competente, quien fallará en única instancia.</p> <p>Las medidas que se podrán reconocer en la sentencia deberán atender los principios de sostenibilidad, efectividad y carácter transformador de la restitución de tierras, así como el enfoque de género, y comprenderán: (i) acceso a tierras, (ii) proyectos productivos, (iii) gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda, y (iv) traslado del caso para la formalización de la propiedad rural. Estas medidas no podrán poner en riesgo la sostenibilidad fiscal de la política de restitución de tierras como tampoco ir en contra de lo establecido en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p>
<p>Entrega del predio restituido</p> <p>Ley 1448 de 2011, art. 100.</p>	<p>La entrega del predio objeto de restitución se hará al despojado en forma directa cuando este sea el solicitante, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a favor del despojado, dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.</p>
<p>Mantenimiento de la competencia</p> <p>Ley 1448 de 2011, art. 91 -parágrafo 1º- y 102.</p>	<p>Después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.</p>
<p>Recurso de revisión</p>	<p>Contra la sentencia se podrá interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>La Corte Suprema de Justicia proferirá los autos interlocutorios en un término no mayor de diez (10) días y decisión en un término máximo de dos (2) meses.</p>

Tabla 1. Elaborada por la Sala Tercera con fundamento en la Ley 1448 de 2011.

⁶⁹ M.P. María Victoria Calle Correa.

§92. Como se observa, la brevedad de este trámite es uno de sus rasgos definitorios, al punto que en Sentencia C-099 de 2013⁷⁰. la Sala Plena de esta Corporación estudió una demanda contra la Ley 1448 de 2011 debido a que los procesos de restitución son de única instancia. Al respecto, la Corte declaró la exequibilidad de las disposiciones acusadas dado que la brevedad había sido debidamente sustentada por el legislador como una medida necesaria para proteger a las víctimas del empleo de artimañas jurídicas y del abuso del derecho para perpetuar el despojo jurídico de los predios⁷¹. Tal finalidad es legítima e importante y tiene en cuenta los derechos de las víctimas. Precisamente, uno de los factores de riesgo de los procesos de restitución de bienes, resaltados a lo largo del debate legislativo, tanto para las víctimas del despojo como para la efectividad de la restitución misma, fue la utilización abusiva de los procedimientos judiciales con el fin de dilatarlos y ejercer las presiones necesarias para que la víctima desistiera.⁷² No obstante su brevedad, el legislador dio garantías suficientes para que quienes tengan interés puedan intervenir en el proceso, solicitar pruebas y controvertir las que hayan sido presentadas. Y pese a ser de única instancia, existen recursos como el de *revisión*⁷³, que permite cuestionar las decisiones adoptadas si aparecen pruebas que evidencien fraude; o la *consulta*, para controvertir la negativa a la restitución⁷⁴.

§93. La celeridad que inspiró el diseño de la Ley de Víctimas también se hace palpable en su artículo 100, cuando dispuso la entrega del predio objeto de restitución al despojado dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia. Al revisar esta norma, la Corte Constitucional fue enfática en señalar que solo la transmisión inmediata e incondicionada del bien, una vez se ha proferido la decisión judicial, suspende la violación de los derechos de las víctimas. Entonces, la entrega del predio objeto de restitución debe operar inmediatamente, con independencia de la cancelación de la compensación a los opositores de buena fe exenta de culpa. De lo contrario, “solo contarían las víctimas del desplazamiento forzado con un derecho formal reconocido por una sentencia, que se traduciría en una simple hoja de papel o en una declaración de solo buenas intenciones, al no poder materializar sus derechos reclamados”⁷⁵.

§94. Sin embargo, los tiempos previstos por el legislador y las esperanzas depositadas en un ambicioso modelo de justicia transformadora guiado por un juez dotado de amplias competencias, contrastan con los avances del proceso de restitución de tierras en nuestro país y los múltiples desafíos que enfrentan los beneficiarios desde el inicio del proceso y aun después de proferida una sentencia en su favor.

§95. Según cifras de la Unidad de Tierras, con corte a 15 de enero de 2024, los jueces y magistrados especializados en restitución han proferido 8.813 sentencias de ruta individual, mediante las cuales se han resuelto 15.186 solicitudes. Con ello se han beneficiado a 41.421 personas y se ha ordenado la restitución y/o compensación de 241.015 hectáreas. A estos datos habría que agregar las restituciones para pueblos étnicos que, según la misma entidad, alcanzan 29 sentencias y la protección colectiva sobre 383.246 hectáreas en beneficio de 17.039 familias pertenecientes a comunidades étnicas⁷⁶. Sumando estos valores (de los componentes individual y colectivo), se tendría que la figura de restitución habría alcanzado a cobijar hasta el momento unas 624.261 hectáreas. Un dato que, aunque resulta significativo, debe valorarse a la luz del universo de tierras arrebatadas por el conflicto, las cuales oscilan -según la fuente- entre las tres y diez millones de hectáreas⁷⁷.

⁷⁰ Sentencia C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. AV. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷¹ Ver Gaceta del Congreso número. 63 de 2011.

⁷² Sentencia C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷³ Ley 1448 de 2011, art. 92.

⁷⁴ *Ibidem*, art. 79.

⁷⁵ Sentencia C-795 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷⁶ Respuesta de la Unidad para las Víctimas, del 26 de enero de 2024, suscrita por Paula Andrea Villa Vélez, como Directora Jurídica de Restitución.

⁷⁷ Acosta Aguilar, N., y otros. *El Papel de Los Jueces de Restitución de Tierras en el Desarrollo de Políticas*

§96. Así, trece años después de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, genera preocupación que las decisiones de restitución apenas rondan un 10% del total de hectáreas despojadas por la guerra⁷⁸; también preocupa que esas mismas decisiones judiciales quizá no se estén implementando efectivamente o que esto ocurra de forma extemporánea. El enorme esfuerzo institucional y presupuestal realizado durante estos años de implementación de la Ley de Víctimas podría ser en vano si no se garantiza el cumplimiento de las órdenes emitidas por los jueces y magistrados especializados en restitución⁷⁹.

6. Desafíos dentro de la etapa *posfallo* de los procesos de restitución de tierras

§97. Los jueces y magistrados de la Jurisdicción Especializada en Restitución de Tierras han sido revestidos con amplias competencias para materializar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y la garantía de no repetición, con un enfoque transformador. Ello incluye la posibilidad de dictar las órdenes necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material, el acompañamiento de la fuerza pública para preservar las condiciones de seguridad, medidas de atención en salud, directrices para el alivio de deuda, el impulso a proyectos productivos y la priorización para los programas de subsidio de vivienda, entre otros⁸⁰. También supone la facultad para modular sus propias órdenes. Se trata entonces de dos competencias principales del juez de restitución; de un lado, para *ejecutar* las órdenes dadas en la sentencia y, de otro, para *emitir nuevas* órdenes en procura de la estabilización y seguridad jurídica de la restitución⁸¹.

§98. Según un estudio presentado por la organización Dejusticia en el año 2020, a partir de la información suministrada por la Unidad de Restitución de Tierras (URT), es posible observar que las órdenes de los jueces especializados en procesos de restitución individuales son de distinto tipo y cobijan a más de 330 entidades nacionales y territoriales, entre la cuales de destacan las siguientes⁸²:

Tipo de órdenes en restitución individual	Contenido	Entidades responsables
<i>Restitución</i>	Titulación (seguridad jurídica)	ANT (antes Incoder), Instituto Geográfico Agustín Codazzi, catastros, Superintendencia de Notariado y Registro, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, notarías y URT.
	Entrega material	Fuerza Pública, Ministerio Público.
<i>Reparación integral</i>	Retornos, reubicaciones, medidas de reparación integral individual y colectiva y con enfoques diferenciales, acompañamiento a acciones de reparación integral	Gobernaciones, alcaldías, UARIV, SNARIV, Centro Nacional de Memoria Histórica.

Públicas. Bogotá: Observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad agraria, 2021. Recuperado de <https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2021/03/EL-PAPEL-DE-LOSJUECES-DE-RESTITUCIÓN-DE-TIERRAS.pdf> Citado por la Sentencia T-341 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁷⁸ Forjando Futuros es una de las principales organizaciones de la sociedad civil de monitoreo al proceso de restitución de tierras. Según su cálculo, de las 6.500.000 hectáreas arrebatadas, se han restituido al 30 de noviembre de 2023, un total de 644.680, lo que equivale al 9.9%. Información disponible en <https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2023/10/INFOGRAFIA-NOVIEMBRE-2023.pdf>

⁷⁹ *¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo*. Morris Rada, Cheryl, Ana Jimena Bautista R., Juana Dávila S. -- Bogotá: Editorial Dejusticia, 2020.

⁸⁰ Ley 1448 de 2011, arts. 91 y 91A.

⁸¹ Sentencia T-315 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸² *¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo* Morris Rada, Cheryl, Ana Jimena Bautista R., Juana Dávila S. -- Bogotá: Editorial Dejusticia, 2020.

<i>Vivienda</i>	Subsidios de viviendas rurales, subsidios integrales de tierras	Ministerio de Vivienda, Banco Agrario y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, URT.
<i>Estabilización socioeconómica</i>	Programas de generación de ingresos (productivos), asistencia técnica	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, URT.
	Condonación de deudas	Concejos municipales, Municipios, URT.
<i>Garantías de no repetición</i>	Seguridad	Fuerza Pública, gobernaciones, alcaldías.
	Investigaciones por omisiones durante el proceso	Ministerio Público.
<i>Seguimiento</i>	Informes de materialización de órdenes	UARIV, SNARIV, gobernaciones, alcaldías.

Tabla 2. Elaborada por Dejusticia con información suministrada por la Unidad de Restitución de Tierras.

§99. Aunque el énfasis suele ponerse en las etapas administrativa y judicial, lo cierto es que la restitución transformadora no culmina, sino que recién empieza con las sentencias⁸³. En efecto, son miles las órdenes que han proferido los jueces especializados para lograr que “[l]a restitución de la tierra en la justicia transicional [sea] un elemento impulsor de la paz”⁸⁴. Propósito que se desdibuja cuando los fallos no se ejecutan y sus órdenes no se proyectan en la realidad, haciendo que las promesas de reparación, reconciliación y paz duradera queden en un suspenso indefinido.

§100. En los siguientes párrafos, la Sala realizará una aproximación al incumplimiento de las sentencias de restitución, comenzando con una descripción de los datos disponibles. Luego, profundizará en algunos de los desafíos resaltados por los intervinientes y concluirá con una reflexión sobre el impacto de esta situación en los derechos fundamentales de los beneficiarios. Este análisis será relevante para valorar, en el siguiente capítulo, el contexto en el que surge la demanda de amparo y para poder, asimismo, identificar los remedios constitucionales posibles y más idóneos.

§101. Hay que partir de que no existen datos unificados ni consolidados sobre el (in)cumplimiento de los fallos proferidos por la jurisdicción especializada en restitución de tierras. De un lado, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación –entidades encargadas del monitoreo a la Ley 1448 de 2011– expresaron ante la Corte que desconocen el número exacto de las órdenes cumplidas⁸⁵. Es más, el Ministerio Público cuestionó cómo las medidas de descongestión adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura han priorizado la emisión de sentencias sobre las acciones de seguimiento posfallo y el goce efectivo de los derechos de los beneficiarios, frente a lo cual ni siquiera hay indicadores específicos⁸⁶. Esta problemática ya había sido advertida por la Corte Constitucional en el año 2022, a través de la Sala especial de Seguimiento, cuando señaló la ausencia de indicadores que den cuenta del cumplimiento de las sentencias en restitución de tierras, por lo que ordenó al Gobierno nacional formular un indicador complementario en tal sentido⁸⁷.

§102. La ausencia de datos consolidados obedece, en buena parte, a la falta de coordinación y articulación entre las entidades responsables; falencia que es transversal y una de las problemáticas más mencionadas por los intervinientes. Esto hace, por ejemplo, que la Unidad de Víctimas maneje su propio sistema de datos que no se corresponde con el que administra la Unidad de Tierras, la cual, a su vez, es la fuente principal del seguimiento que

⁸³ Morris Rada, Cheryl *et al.* *¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo*. Bogotá: Dejusticia, 2020. Comunicación personal con funcionario judicial, noviembre de 2019.

⁸⁴ Sentencia C-795 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸⁵ Respuestas de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, del 24 de enero de 2024.

⁸⁶ Respuestas de la Procuraduría General de la Nación del 24 de enero de 2024.

⁸⁷ Sala Especial, Auto 859 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

efectúa la Procuraduría General de la Nación. Por su parte, los jueces especializados, representados por el Tribunal de Cartagena, manifestaron que se encuentran implementando una herramienta tecnológica para rastrear los índices de cumplimiento a sus providencias, aunque señalaron que esa función debía retomarla la Unidad de Víctimas. Lo aquí expuesto no significa que no haya cifras, sino que hay cifras distintas, con la dificultad adicional de que, entre las fuentes, las diferencias son enormes según el ítem evaluado. Por ejemplo, de los informes allegados a la Corte es pertinente resaltar los datos de la Unidad de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, los cuales arrojan los siguientes resultados:

	Unidad de Víctimas (UARIV)	Unidad de Restitución de Tierras (URT)
<i>Fecha de corte de los datos</i>	No especifica	15 de enero de 2024
<i>Universo de órdenes y sus destinatarios</i>	35.196 órdenes * no específico quiénes son los destinatarios	370.100 de las cuales * 53.034 (14%) van dirigidas a la URT * 318.784 (86%) están a cargo de otras entidades de sistema
<i>Nivel de cumplimiento</i>	24.716 (69%) órdenes se han <i>cumplido</i>	42.184 (80%) órdenes a cargo de la URT han sido <i>atendidas</i> * no especificó si atendidas equivale a cumplimiento efectivo * no se refirió al cumplimiento de las demás entidades
<i>Tiempos promedio de cumplimiento de las órdenes</i>	No especifica	* Priorización al subsidio vivienda: 612 días * Alivio de pasivos: 630 días * Proyectos productivos: 792 días * Compensaciones: 1053 días * Atención a segundos ocupantes: 859 días * Compensación a terceros: 632 días

Tabla 3. Elaborada por la Sala Tercera a partir de las respuestas allegadas al proceso por la Unidad de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras.

§103. La Unidad de Víctimas (UARIV) fue la única entidad interviniente que adujo un *avance considerable* en el cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución de tierras, mientras que las demás instituciones, tanto judiciales como administrativas, elevaron voces de preocupación e incluso alarma por los enormes desafíos que obstaculizan el cumplimiento oportuno de estas decisiones. De todos modos, la Sala advierte que los datos aportados por la Unidad de Víctimas no contienen información detallada sobre el universo de órdenes, sus destinatarios y tiempos promedio de cumplimiento, lo que resta confiabilidad a su reporte⁸⁸.

§104. Para avanzar en este análisis, la Sala tomará como referencia aquellas cifras que ofrecen el panorama más completo de información, esto es, el suministrado por la Unidad de Tierras (URT). Sus datos permiten visualizar un universo de órdenes en restitución que asciende a más de 370.000 y que recaen sobre una constelación igualmente amplia de entidades del nivel central y territorial, con competencias en materia de formalización y entrega material de la tierra; adjudicaciones de baldíos; atención en salud; acceso y acompañamiento en proyectos productivos; garantías de seguridad en los territorios; asesoría jurídico y social a grupos vulnerables, entre otros. Este panorama da cuenta del enorme desafío que implica la materialización de los fallos de restitución y su potencial transformador. Si bien no hay un reporte consolidado sobre los niveles de cumplimiento e indicadores de goce efectivos de derechos fundamentales, el Ministerio Público ha concluido sobre el *bajo nivel de cumplimiento* de las órdenes judiciales, por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)⁸⁹.

⁸⁸ De hecho, al responder la pregunta sobre el balance general de cumplimiento de los fallos de restitución en el país, la UARIV remitió a la Unidad de Restitución de Tierras.

⁸⁹ Respuesta de la Procuraduría General de la Nación, del 24 de enero de 2024.

§105. Los tiempos promedio de cumplimiento corroboran un estancamiento considerable en la materialización de los fallos de restitución. Una muestra recopilada por la Unidad de Restitución de Tierras permite determinar que, en promedio, las órdenes de compensación toman alrededor de 1053 días. En un sentido similar, la Defensoría del Pueblo informó a esta Sala que en “la restitución por compensación, el trámite es mucho más largo, sea con otro predio o con dinero, en este caso puede transcurrir aproximadamente casi tres años”⁹⁰. El propio Director de la Unidad de Restitución de Tierras, Rangel Giovanni Yule Zape, recientemente admitió en una entrevista en medios nacionales que “hay personas que han muerto esperando que les devuelvan los terrenos”⁹¹.

§106. Los tiempos de respuesta de las instituciones dibujan un panorama poco alentador para alguien como el accionante de tutela, el señor Jesús María, a quien el Tribunal de Cartagena ordenó la compensación en seis meses, pero que transcurridos ya dos años continúa sin una solución definitiva. La administración de justicia que llega tarde o -peor aún- que nunca llega, no es justicia. De ahí que la Ley 1448 de 2011 hubiese incluido entre sus principios rectores la *tutela efectiva* de los derechos de las víctimas y la garantía a un *proceso justo y eficaz*, como fines preponderantes⁹².

§107. En sede de revisión, se indicaron múltiples fallas y desafíos en la etapa posfallo de los procesos de restitución. Desde cuestionamientos al tipo de órdenes que profieren los jueces especializados⁹³, la insuficiencia de personal en los despachos altamente congestionados⁹⁴, hasta la falta de voluntad de algunas entidades del Estado en su deber de garantizar y proteger los derechos de las víctimas⁹⁵. Esto, sin duda, refleja una problemática estructural que se enmarca en un *estado de cosas inconstitucional* por desplazamiento forzado. No le corresponde a la Sala Tercera analizar en detalle todos los factores que podrían estar impactando negativamente en el cumplimiento de los fallos de restitución pues dicha labor ciertamente supera el objeto y el alcance de esta providencia. Lo que sí resulta necesario es identificar algunos desafíos relevantes para el caso puesto de presente en la demanda de amparo del señor José María.

§108. En primer lugar, la persistencia de la violencia de los territorios afecta las posibilidades de retorno pues impide que las instituciones del Estado avancen en sus compromisos con las víctimas⁹⁶. No solo las personas defensoras de los procesos de restitución han sido perseguidas y asesinadas por esta labor⁹⁷, sino que los funcionarios de

⁹⁰ Respuesta de la Defensoría del Pueblo, del 24 de enero de 2024.

⁹¹ El Espectador (2023). *El rezago histórico que reconoció el gobierno Petro en la restitución de tierras a víctimas*. Noticia del 15 de diciembre de 2023, disponible en <https://www.elespectador.com/politica/el-rezago-historico-que-reconocio-el-gobierno-petro-en-la-restitucion-de-tierras-a-victimas-del-conflicto/>

⁹² Ley 1448 de 2011, artículos 4 y 7. Ver también Sentencia T-341 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera) sobre los altos niveles de congestión y mora dentro de la jurisdicción especializada en restitución de tierras.

⁹³ Al respecto, la UARIV fue especialmente insistente en aducir que los despachos judiciales desconocen las competencias de las entidades del Estado y profieren órdenes ambiguas. Respuesta de la Unidad para las Víctimas, del 26 de enero de 2024, suscrita por Gina Marcela Duarte Fonseca, como representante judicial de la entidad.

⁹⁴ Respuesta de Ada Patricia Lallemand Abramuck, en su calidad de magistrada de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena, del 23 de enero de 2023.

⁹⁵ En su respuesta, la Procuraduría General de la Nación se refirió a la “baja disposición y voluntad política por parte de los representantes de las entidades del SNARIV vinculadas en las órdenes de restitución”. En este mismo sentido, un informe de la Comisión Colombiana de Juristas incluye el testimonio de un magistrado especializado del Tribunal de Bogotá quien expresó su frustración por “la falta de voluntad política, ante lo cual, las facultades del juez resultan exiguas”. Comisión Colombiana de Juristas (2018). *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras*. Bogotá.

⁹⁶ Comisión Colombiana de Juristas (2018). *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras*. Bogotá.

⁹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. 6 diciembre 2019. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>

la Unidad de Restitución⁹⁸ y hasta los propios jueces y magistrados especializados enfrentan dificultades al intentar la restitución sin condiciones de seguridad en los territorios⁹⁹. Incluso cuando llega el anhelado día de la entrega material del predio con el acompañamiento de la fuerza pública, en los siguientes días o meses revive la zozobra entre los beneficiarios sobre si la violencia volverá a tocar sus puertas. Precisamente, la falta de condiciones de seguridad en el municipio de El Copey (Cesar) fue una de las razones que adujo el accionante para solicitar la compensación, en vez del retorno a su parcela.

§109. En segundo lugar, es claro que no existe un método unificado y completo de seguimiento durante la etapa posfallo, ni una entidad que centralice tal responsabilidad de manera efectiva. Como ya se expuso, no hay siquiera indicadores confiables de goce efectivos de derechos en esta materia¹⁰⁰. Lo más cercano a esto es el sistema de información que ha venido construyendo la Unidad de Tierras, pero que en todo caso no permite tener una imagen completa, por ejemplo, sobre el nivel de cumplimiento de las demás instituciones del Estado. Es dicente, además, que los jueces especializados -como ocurrió en este caso- manifiesten que la alta demanda de justicia en materia de tierras ha superado la capacidad de respuesta de sus despachos, lo que torna ilusorios los mecanismos ordinarios de impulso judicial, como la figura del desacato. La complejidad de las órdenes emitidas en los fallos de restitución, sumado a la multiplicidad de actores involucrados y a la ausencia de un ente articulador con la capacidad de hacer seguimiento efectivo al cumplimiento de las órdenes genera un escenario en el que ni siquiera es posible contar con un diagnóstico confiable del estado de cumplimiento de las órdenes; y mucho menos de impulsar su acatamiento.

§110. En tercer lugar, se ha hecho evidente la falta de articulación y coordinación interinstitucional. Este quizá fue el desafío más mencionado por los intervinientes. La articulación resulta indispensable ante la naturaleza compleja e interconectada de las órdenes transformadoras que se emplean en los procesos de restitución. De ahí que la propia Ley 1448 de 2011 haya enfatizado en el principio de la *colaboración armónica* entre poderes y reafirmado la necesidad de un trabajo coordinado¹⁰¹. En efecto, hay órdenes que requieren de la intervención de instituciones de diferentes sectores (salud, educación, vivienda, agricultura, seguridad, etc.) y si una de ellas no cumple con su función, la observancia de la orden se obstaculiza. Estas deficiencias se agravan cuando se requiere el concurso de entidades del orden municipal, regional y nacional¹⁰². Como explicó una de las magistradas del Tribunal de Cartagena, hay órdenes en las que necesariamente concurren varias etapas y entidades para su éxito. Por ejemplo, para cancelar las compensaciones o entregar predios equivalentes el Fondo de la Unidad de Tierras depende de que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realice los avalúos comerciales de los predios; y este Instituto, a su vez, requiere para actualizar las cédulas catastrales que las oficinas de registro de instrumentos públicos inscriban las sentencias¹⁰³. En este expediente, la Sala Tercera constató como la mayoría de las entidades vinculadas se arrojan mutuamente la responsabilidad del cumplimiento y se enfoca en sustentar su presunta falta de legitimación pese a las

⁹⁸ En 2021, por ejemplo, disidencias de las Farc habrían asesinado a dos hermanas reclamantes de tierra, una funcionaria de la Unidad de Restitución y un conductor, quienes fueron desaparecidos y 40 días después hallados sin vida en una fosa común en el municipio de Mesetas (Meta). El Espectador (2022). *Un año de la masacre a comisión de restitución en Meta: nuevos detalles del crimen*. Disponible en <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/comision-de-restitucion-de-tierras-en-meta-se-cumple-un-ano-de-la-masacre/>

⁹⁹ El Espectador (2023). Restitución sin seguridad: el drama que viven los jueces de tierras. Noticia del 25 de noviembre de 2023. Disponible en <https://www.elespectador.com/judicial/una-restitucion-sin-seguridad/>

¹⁰⁰ Sala Especial, Auto 859 de 2022. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰¹ Ley 1448 de 2011, arts. 26 y 168.

¹⁰² *¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo*. Morris Rada, Cheryl, Ana Jimena Bautista R., Juana Dávila S. -- Bogotá: Editorial Dejusticia, 2020. p. 40.

¹⁰³ “Así, para cancelar las compensaciones o entregar predios equivalentes el Fondo de la UAEGRTD depende de que el IGAC lleve a cabo oportunamente los avalúos comerciales de los predios. El IGAC, para actualizar las cédulas catastrales, requiere que las oficinas de registro de instrumentos públicos lleven a cabo oportunamente la inscripción de las sentencias.” Respuesta de la magistrada Martha Patricia Campo Valero del Tribunal Superior de Cartagena, del 24 de enero de 2024.

responsabilidades legales, judiciales y reglamentarias que les asiste. Tal dinámica termina situando al beneficiario ante una parálisis institucional en la que todos y nadie son responsables a la vez.

§111. En cuarto lugar, en lo que se refiere específicamente a las órdenes relacionadas con la entrega de tierras o compensación, hay dificultades de base que se derivan del mismo contexto nacional marcado por la excesiva concentración de la tierra¹⁰⁴. En la medida que las mejores tierras han salido del mercado -lícita o irregularmente-, y algunos de los predios que se ofrecen como reparación se encuentran en zonas con vías de acceso en pésimo estado o inexistentes; predios ubicados en zonas de alto riesgo por deslizamiento e inundaciones; condiciones geográficas, topográficas y climáticas adversas; alta dispersión en zonas rurales; sobre costo en el transporte de materiales debido a la ubicación geográfica de los predios restituidos; o, en algunos casos, y limitaciones en el acceso a servicios públicos y de soporte para su habitabilidad¹⁰⁵. Por ello, como la manifestó la Unidad de Tierras, los predios con que cuenta el fondo no necesariamente son escogidos por los beneficiarios como su alternativa de compensación, debido a que no cumplen con los requisitos por ellos buscados (ubicación, características socio ambientales y de explotación económica). Esto, sumado a la realidad de la informalidad de la tenencia en la tierra del país, obliga a llevar a cabo dispendiosos procesos de adquisición de predios, lo cual hace que los trámites tomen más tiempo de lo planeado¹⁰⁶. Todo lo anterior se traduce en mayores costos de implementación de las órdenes que dificultan su materialización, en el entendido que las medidas más costosas en las decisiones judiciales tienden a tener menor grado de cumplimiento¹⁰⁷. Conclusión que corroboró el Ministerio Público cuando se refirió a la falta de predios disponibles para ser entregados en compensación¹⁰⁸.

§112. El incumplimiento a las órdenes judiciales es una afrenta al Estado de derecho, pero también es un duro golpe a las expectativas de justicia en cabeza de las víctimas. Los obstáculos descritos en este capítulo -que no son un listado exhaustivo- impactan severamente en los derechos fundamentales de los beneficiarios de la restitución de tierras, aquellos que como víctimas y sobrevivientes del conflicto armado son la razón de ser de la Ley 1448 de 2011. Como bien expuso el Ministerio Público, el incumplimiento o la tardanza en la ejecución de los fallos de restitución de tierras compromete múltiples derechos de las víctimas, perpetuando su vulnerabilidad y afectando su proceso de reparación integral. La prolongada espera en la materialización de la restitución impacta en la dignidad de las víctimas pues dificulta la reconstrucción de sus proyectos de vida, la superación de las secuelas dejadas por el desplazamiento forzado y la reconstrucción del tejido social; reforzando así la marginalización y la penuria que el conflicto armado exacerbó¹⁰⁹.

7. Caso concreto: sin desconocer las dificultades estructurales en materia de restitución, es innegable que la larga espera en el cumplimiento de las órdenes judiciales ha trasgredido los derechos fundamentales del accionante como víctima, así como los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia

§113. Este expediente de tutela parte de una premisa irrefutable, la del incumplimiento a las órdenes de restitución proferidas por el Tribunal Superior de Cartagena. En particular, frente a una medida de compensación que se fijó en seis meses, pero que transcurridos ya dos años aún no se hace efectiva; lo que, a su vez, ha retrasado la puesta en marcha de otras órdenes como los componentes de proyectos productivos y de subsidio en vivienda. La Sala

¹⁰⁴ Sentencia SU-288 de 2022. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹⁰⁵ *¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo*. Morris Rada, Cheryl, Ana Jimena Bautista R., Juana Dávila S. -- Bogotá: Editorial Dejusticia, 2020. p. 53.

¹⁰⁶ Respuesta de la Unidad para las Víctimas, del 26 de enero de 2024, suscrita por Paula Andrea Villa Vélez, como Directora Jurídica de Restitución.

¹⁰⁷ *Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo*. Morris Rada, Cheryl, Ana Jimena Bautista R., Juana Dávila S. -- Bogotá: Editorial Dejusticia, 2020. p. 42.

¹⁰⁸ Respuesta de la Procuraduría General de la Nación, del 26 de enero de 2024, suscrita por Germán Daniel Robles Espinosa, como Procurador Delegado con funciones mixtas para la restitución de tierras.

¹⁰⁹ Respuestas de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, del 24 de enero de 2024.

Tercera observa entonces que hay un incumplimiento, y uno significativo tanto por el tiempo transcurrido como por el hecho de que afecta a un sujeto de especial protección constitucional. Pero esta Sala también es consciente de que el proceso de restitución ocurre dentro de una realidad atravesada por *bloqueos institucionales* y *prácticas inconstitucionales* que configuran un *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento forzado.

§114. La función del juez de amparo en estos asuntos, y en particular la de la Corte Constitucional, no se trata de reemplazar o reiterar lo que el Tribunal de Cartagena ya dispuso, ni de simplemente fijar nuevas medidas que corran el riesgo de no hacerse efectivas o entrar en contradicción con las órdenes en curso. De lo que se trata, más bien, es de entender a profundidad lo que está ocurriendo y pensar en remedios que puedan ayudar a destrabar la parálisis institucional, allí donde los mecanismos ordinarios de acceso a la justicia no han sido suficientes hasta el momento. Esto, además, teniendo en consideración que el pronunciamiento de tutela debe guardar coherencia con el marco estructural del *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento forzado¹¹⁰.

§115. Para ello, este capítulo comienza con un recuento de los antecedentes del caso, y las principales actuaciones surtidas en el trámite judicial, haciendo énfasis en la etapa posfallo. A partir de ello, se analizarán las conductas y posibles omisiones atribuibles a las entidades responsables. Todo esto permitirá, por último, pensar en los remedios idóneos.

7.1. Antecedentes y principales actuaciones judiciales surtidas

§116. Hacia el año de 1995, Jesús María Ramírez Torres y Yolanda Inés Núñez de Ramírez eran una pareja de campesinos que, en virtud de una adjudicación del Incora, recibieron una pequeña parcela¹¹¹ denominada “Villa Yina”, ubicada en el municipio de El Copey, departamento de Cesar. La pareja comenzó a aprovechar el predio con el cultivo de cítricos (principalmente, de limones y naranjas) y el mantenimiento de 20 reses.

§117. El Copey, sin embargo, está ubicado en un área estratégica por sus corredores de movilidad, uno de los cuales comunica con la Serranía del Perijá y con ello a Venezuela; ruta que ha sido empleada históricamente para el tráfico ilegal de armas y drogas. Por tal razón, y como se acreditó en la sentencia de restitución, desde la década de los setenta se extendieron cultivos de coca, amapola y marihuana; también hacían presencia frentes de las Farc, el ELN y, hacia mediados de los noventa, también incursionaron las autodefensas.

§118. Poco tiempo después de haber sido adjudicatarios, la pareja de campesinos comenzó a sentir la presencia de grupos armados en la zona. Una tarde de enero de 1996, cuando la señora Yolanda Inés regresaba de recolectar naranjas, encontró en su casa una carta acompañada de una bala, en la que les exigían abandonar el predio. La amenaza produjo una conmoción nerviosa en Yolanda, quien se desplazó de inmediato, en compañía de sus hijos, hacia el municipio de Pradera (Valle). El 22 de enero la pareja envió una carta al Gerente del Incora manifestando que sus planes en el territorio se habían frustrado, entre otras razones, por cuestiones de orden público. El señor Jesús María Ramírez Torres permaneció un día más en la zona, para intentar vender el ganado y obtener así algún dinero extra, pero el día 23 de enero abandonó definitivamente la parcela, no sin antes encargar el cuidado del predio, al señor José Ignacio Nieto Cervera, quien años después reclamaría la posesión de la tierra alegando ser un *tercero de buena fe*¹¹².

§119. Más de una década después, el 06 de enero de 2012, bajo el amparo de la recién promulgada *Ley de Víctimas*, comenzó el esfuerzo de esta pareja campesina por recuperar la tierra a través del proceso de restitución. Ese día solicitaron la inscripción de la parcela “Villa

¹¹⁰ Sentencia SU-092 de 2021. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹¹¹ El área adjudicada era de 15 hectáreas aproximadamente, lo que equivale a una UAF (*unidad agrícola familiar*) en esa zona.

¹¹² Tribunal Superior de Cartagena, Sala Civil especializada en restitución de tierras. Radicado n° 200013121001-2016-00086-00. Providencia del 24 de enero de 2018. M.P. Ada Patricia Lallemand Abramuck

Yina” en el registro de tierras despojadas. Mediante Resolución n.º 3599 del 20 de octubre de 2015, la Unidad de Tierras accedió a la petición y dispuso la inclusión del predio en el registro correspondiente, culminando con ello la fase administrativa.

§120. El 3 de junio de 2016, la Unidad de Tierras, actuando como representante de los señores Jesús María Ramírez Torres y Yolanda Inés Núñez de Ramírez, radicó la demanda correspondiente ante la oficina de reparto de Valledupar (Cesar), y el proceso fue asignado al Juzgado 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar. El señor José Ignacio Nieto se presentó como tercero de buena fe y alegó que el 22 de enero de 1996 celebró contrato de venta con el señor Jesús María en el que se estableció como precio de la parcela “Villa Yina”, la suma de tres millones de pesos. En tanto que surgió una oposición al proceso, el expediente fue enviado para decisión al Tribunal Superior de Cartagena.

§121. Así, en Sentencia del 24 de enero de 2018, la Sala Civil Especializada del Tribunal Superior de Cartagena resolvió el asunto, al encontrar probada la calidad de víctimas de los señores Jesús María Ramírez Torres y Yolanda Inés Núñez de Ramírez, así como el arrebato injusto de parcela “Villa Yina”. Señaló que el contexto generalizado de violencia, la carta que en el año 1996 la pareja envió al Incora explicando la situación, y la premura con que huyeron de la zona, constituían un fuerte indicio de desplazamiento forzado. Por otro lado, descartó la *buena fe* del opositor José Ignacio Nieto, pues la suma ofrecida por el predio era irrisoria, y tampoco demostró condiciones de vulnerabilidad; por el contrario, era un ingeniero agrónomo, quien durante varios años trabajó para una empresa palmera de la zona, y ni siquiera residía en el predio “Villa Yina”, sino que lo empleó para fines estrictamente económicos.

§122. En consecuencia, el Tribunal de Cartagena amparó el derecho fundamental a la restitución de los señores Jesús María Ramírez Torres y Yolanda Inés Núñez de Ramírez, y dispuso una serie de medidas de reparación con enfoque transformador, como se puede observar en la siguiente tabla.

Tribunal de Cartagena - Sentencia del 24 de enero de 2018			
	Orden	Responsable	Plazo
<i>Entrega material del predio</i>	Ordenar la entrega material de la parcela “Villa Yina” a los señores Jesús María Ramírez Torres y Yolanda Inés Núñez de Ramírez	Unidad de Restitución de Tierras Juez 1º Civil del Circuito Especializado en Restitución de Valledupar	<i>Sin especificar</i>
<i>Continuación del proyecto de palma</i>	Entregar, para su administración temporal, el proyecto agroindustrial existente	Unidad de Restitución de Tierras	<i>Sin especificar</i>
<i>Levantamiento de medidas cautelares</i>	Cancelar las inscripciones decretadas en fase administrativa y judicial sobre el predio “Villa Yina”	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar (Cesar)	Un mes
<i>Inscripción de la sentencia de restitución</i>	Inscribir la sentencia y la medida de protección sobre el predio “Villa Yina”	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos	<i>Sin especificar</i>
<i>Actualización datos catastrales</i>	Actualizar la ficha catastral de la parcela “Villa Yina”	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Un mes
<i>Alivios a la deuda</i>	Implementar mecanismos de reparación y/o exoneración de pasivos respecto al impuesto predial, tasa u otras contribuciones del orden local sobre el predio “Villa Yina”	Municipio de El Copey	<i>Sin especificar</i>
<i>Afiliación en salud</i>	Verificar la afiliación de los	Municipio de Cali	<i>Sin</i>

	reclamantes al sistema de salud y de no contar la misma, afiliarlos al régimen subsidiado		<i>especificar</i>
<i>Atención en salud</i>	Prestar la asistencia médica y psicológica que requieran los solicitantes y su núcleo familiar	Ministerio de Salud	<i>Sin especificar</i>
<i>Nuevo proyecto productivo</i>	Otorgar e implementar un proyecto productivo dentro del predio restituido	Unidad de Restitución de Tierras	<i>Luego de la entrega material del predio</i>
<i>Subsidios de vivienda</i>	Incluir a los solicitantes en subsidios de adecuación de tierras y vivienda de interés social	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	<i>Sin especificar</i>
<i>Acompañamiento</i>	Prestar el acompañamiento y asesoría a los solicitantes en la diligencia de entrega e inclusión de los subsidios y alivio de pasivos	Unidad de Restitución de Tierras	<i>Sin especificar</i>

Tabla 4. Elaborada por la Sala Tercera con fundamento en la Sentencia del Tribunal de Cartagena.

§123. De acuerdo con las piezas aportadas por el Tribunal de Cartagena, se sabe que el 3 de agosto de 2018 se realizó la entrega material del predio “Villa Yina” a los solicitantes, pero debido a que la pareja se encontraba domiciliada en Cali, estos emitieron su consentimiento para que la Unidad de Restitución de Tierras siguiera con la administración del proyecto de palma africana que existía en su predio. Sin embargo, el 13 de noviembre de 2020, la Unidad de Restitución de Tierras solicitó al Tribunal de Cartagena relevarlos de la administración del mencionado proyecto agroindustrial ante su inviabilidad técnica y económica, por lo que no era recomendable insistir en la palma.

§124. El 28 de abril de 2021, el señor Jesús María Ramírez Torres envió un escrito al Tribunal de Cartagena en el que manifestaba su intención de cambiar la restitución del predio “Villa Yina” por la compensación a través de un terreno equivalente, ubicado preferiblemente en el Valle del Cauca. Lo anterior debido a (i) “la situación de seguridad y teniendo en cuenta que muchos de mis amigos habían sido asesinados por parte de grupos armados al margen de la ley y que la persona con la que se generó el conflicto jurídico [opositor dentro del proceso] del predio vive en El Copey” y que (ii) el proyecto agroindustrial de palma fracasó, sin que la Unidad de Tierras le hubiera informado de la situación ni hubiera administrado diligentemente el predio. Según el accionante, al Estado colombiano “se le entregó la parcela Villa Yina con cultivo de palma, casa en óptimas condiciones, transformador, quiosco en óptimas condiciones, árboles frutales y hoy no existe nada de esto; se robaron la casa, el quiosco, dejaron secar las plantaciones y los árboles frutales”¹¹³.

§125. En providencia del 11 de enero de 2022, el Tribunal de Cartagena le dio la razón al señor Jesús María Ramírez Torres. Concluyó que la reparación idónea consistía en compensar a los solicitantes con un predio de similares condiciones al predio Villa Yina, ante la imposibilidad de seguir con la explotación del proyecto productivo y ante los fundados temores por escenarios de inseguridad en el territorio. La providencia en cuestión moduló algunas de las órdenes originales de la sentencia del 24 de enero de 2018, y también incluyó otras medidas adicionales, como se resume a continuación.

Tribunal de Cartagena - Modulación del 11 de enero de 2022			
Órdenes moduladas			
	<i>Orden</i>	<i>Responsable</i>	<i>Plazo</i>
<i>Compensación</i>	Compensar a los beneficiarios mediante un inmueble de similares	Unidad de Restitución de	Seis meses

¹¹³ Escrito del señor Jesús María, de fecha 28 de abril de 2021.

	características al predio Villa Yina, en el lugar de su preferencia o en su defecto, le paguen el valor comercial a título de compensación	Tierras	
<i>Devolución del predio original</i>	Transferir de vuelta el inmueble a la que le fue despojado y que fue imposible restituirle. Este bien quedará bajo la exclusiva responsabilidad de la Unidad de Tierras	Solicitantes Jesús María y Yolanda Inés Unidad de Restitución de Tierras	<i>Sin especificar</i>
<i>Proyecto productivo</i>	Implementar un proyecto productivo en el nuevo inmueble entregado por concepto de compensación	Unidad de Restitución de Tierras	<i>Sin especificar</i>
<i>Subsidio de vivienda</i>	Adelantar el estudio respectivo para la entrega de subsidio de vivienda rural a los beneficiarios	Unidad de Restitución de Tierras Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	<i>Sin especificar</i>
Nuevas órdenes			
	Orden	Responsable	Plazo
<i>Levantamiento de medidas cautelares</i>	Levantar las medidas de protección para que los beneficiarios puedan transferir el predio Villa Yina a la Unidad de Restitución de Tierras	Oficina de Registro de Instrumentos	<i>Sin especificar</i>
<i>Compulsa de copias</i>	Investigar los hechos expuestos por el señor Jesús María con relación a una posible negligencia por parte de la Unidad de Tierras sobre el proyecto agroindustrial de palma africana que existía en el predio “Villa Yina”	Procuraduría General de la Nación Contraloría General de la República	<i>Sin especificar</i>
<i>Control de riesgos ambientales</i>	Verificar la existencia riesgos de afectación ambiental y a la salud en el predio Villa Yina, ocasionados por el deterioro del cultivo de palma africana. De constatarlos, adelantar las gestiones respectivas	Corporación Autónoma del Cesar Municipio de El Copey	<i>Sin especificar</i>

Tabla 5. Elaborada por la Sala Tercera con fundamento en la modulación del Tribunal de Cartagena.

§126. En resumen, este es el trasfondo del proceso de restitución y de las órdenes adoptadas por el Tribunal de Cartagena, cuyo cumplimiento demanda ahora el señor Jesús María Ramírez Torres a través de la acción de tutela. A continuación, se identifican las principales actuaciones en la etapa de posfallo y se advierten los puntos específicos que podrían estar ocasionado bloqueos o demoras institucionales.

7.2. Examen de las actuaciones adelantadas en la etapa posfallo

§127. En respuesta del 23 de enero de 2024, la magistrada sustanciadora del proceso de restitución del señor Jesús María Ramírez Torres rindió un informe sobre las actuaciones surtidas en la etapa posfallo. En concreto, destacó dos acciones para impulsar el cumplimiento: (i) una mesa técnica de trabajo, celebrada el 24 de marzo de 2023, con la Unidad de Restitución de Tierras, la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo y (ii) un Auto del 19 de enero de 2024, por medio del cual ordenó a la Unidad de Tierras rendir un informe de cumplimiento.

§128. En su reporte, también compartió un vínculo de acceso al expediente digital de restitución, en el cual es posible identificar todas las actuaciones –incluyendo aquellas posteriores al auto de pruebas proferido por la Sala Tercera– las cuales se resumen en la siguiente tabla. Desde ya, es posible evidenciar que el proceso del señor Jesús María Ramírez Torres tuvo escasos movimientos luego de proferido el auto de modulación, y tan solo después de notificado el auto de pruebas de la Corte, parece haberse reactivado el seguimiento.

Fecha	Responsable/ Actuación
2022. Febrero 15	<i>Tribunal de Cartagena.</i> Declara que la providencia del 11 de enero de 2022, que moduló las órdenes de restitución en favor del señor Jesús María, ha quedado ejecutoriada.
2022. Marzo 8	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</i> Informa que el hogar del beneficiario aún no ha sido objeto de priorización por parte de la Unidad de Restitución de Tierras ante el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), lo que impide la asignación de un subsidio de vivienda.
2022. Abril 26	<i>Alcaldía de Cali.</i> Pide copia de la sentencia de restitución, la cual le fue entregada el 2 de mayo siguiente.
2022. Mayo 17	<i>Unidad de Víctimas (UARIV).</i> Informa avances en el cumplimiento a través de dos tareas concretas, la inclusión de los beneficiarios en el registro único de víctimas y la solicitud para que los beneficiarios diligencien el formulario de indemnización administrativa, para proceder a la misma.
2022. Mayo 27	<i>Alcaldía de Cali.</i> Informa haber constatado que la señora Yolanda Inés falleció y que el señor Jesús María se encuentra afiliado al régimen contributivo en salud. También se comunicó con la EPS Sanitas con el fin de que dicha entidad realizara la valoración y atención en salud física y mental al beneficiario.
2022. Julio 5	<i>Beneficiario Jesús María.</i> El demandante manifiesta al Tribunal de Cartagena que pese a la modulación del fallo de restitución, desconoce el texto de dicha providencia y tampoco ha observado procedimiento alguno de parte de la Unidad de Restitución para cumplir con esa orden. El día siguiente, 6 de julio de 2022, la Secretaría del Tribunal de Cartagena le envió copia del auto de modulación.
2022. Agosto 26	<i>Beneficiario Jesús María.</i> Solicita la apertura de incidente de desacato contra la Unidad de Restitución de Tierras, alegando que el plazo de seis meses venció sin ningún avance real a lo ordenado.
2023. Febrero 10	<i>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</i> Comparte la Resolución 683 del 27 de diciembre de 2022, por la cual se reconoce y ordena el pago del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario por valor de \$52.668.180, para construcción de vivienda nueva, en favor del señor Jesús María. No obstante, informa que no ha sido posible contactar al beneficiario y, por ello, solicita la colaboración de la Unidad de Restitución de Tierras.
2024. Enero 19	<i>Tribunal de Cartagena.</i> Responde a la solicitud de desacato formulada por el beneficiario. Advierte que no se observa reporte alguno de la Unidad de Restitución de Tierras frente a la entrega a los solicitantes de un inmueble equivalente. Ante esta situación, requiere a la entidad para que se pronuncie en los avances en el cumplimiento, en un término de dos días e informe el nombre de la persona encargada, a efectos de iniciar el trámite sancionatorio.
2024. Enero 23	<i>Unidad de Restitución de Tierras.</i> Informa que, el día 08 de mayo del 2023, solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) el avalúo del predio “Villa Yina”. Luego, el 21 de septiembre del 2023, reiteró la solicitud del avalúo ante la misma entidad. Agrega que, en diciembre de 2023, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi compartió una relación de predios que no habían podido ser

	<p>avaluados, incluyendo “Villa Yina”, este último debido a la falta de acompañamiento de los beneficiarios al terreno, con quienes no se pudo establecer comunicación telefónica.</p>
<p>2024. Enero 25</p>	<p><i>Tribunal de Cartagena.</i> Profiere auto en el que concluye sobre una “evidente falta de articulación institucional entre las entidades del Estado” en el cumplimiento a la sentencia de restitución. En consecuencia, ordena (i) a la Unidad de Restitución de Tierras, compartir con el IGAC la información de contacto del beneficiario; (ii) al IGAC, allegar en un término de 10 días el avalúo del inmueble, como insumo necesario para avanzar en la determinación del predio equivalente, y (iii) a la Unidad de Restitución de Tierras, en un término de 10 días, socializar con el beneficiario la alternativa de que la compensación se materialice a través de un pago en dinero, teniendo en cuenta el largo tiempo transcurrido desde la emisión de la sentencia.</p>
<p>2024 Febrero 7</p>	<p><i>Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).</i> Señala que, en la actualidad, la entidad no cuenta con el servicio de los peritos avaluadores, pues se encuentran en proceso de contratación. De todos modos, manifiesta que el avalúo del predio Villa Yina entrará a trámite de estudio para determinar su viabilidad.</p>
<p>2024 Febrero 9</p>	<p><i>Unidad de Restitución de Tierras.</i> Informa haber enviado al IGAC los datos de contacto del señor Jesús María Ramírez Torres, sin haber obtenido respuesta o confirmación por parte de dicha entidad.</p> <p>Por otro lado, sin embargo, sostiene que no ha sido posible dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal de Cartagena, en providencia del 25 de enero de 2024, en el sentido de comunicar al señor Jesús María Ramírez Torres sobre la alternativa de que la compensación se materialice a través de un pago en dinero. Lo anterior debido a que el beneficiario no contesta a ninguno de los números celulares disponibles, ni a la dirección de correo electrónica suministrada. En todo caso, la Unidad de Restitución de Tierras asegura que seguirá intentando contactar al señor Jesús María, a través de líderes de la zona, presidentes de junta de acción comunal, etc.</p>
<p>2024 Febrero 13</p>	<p><i>Tribunal de Cartagena.</i> Considera que el IGAC ha incumplido lo ordenado en el auto del 25 de enero de 2024, pues el avalúo no fue aportado, y se alega como justificación una razón de índole administrativo que no puede convertirse en un obstáculo válido. En consecuencia, el Tribunal solicitó los datos de la persona encargada dentro del IGAC, a efectos de iniciar el trámite sancionatorio de que trata la Ley 270 de 1996.</p> <p>Ahora bien, frente a la Unidad de Restitución de Tierras, el Tribunal considera que, si bien lo ordenado no se ha cumplido, ello obedece a razones ajenas a la entidad. Por esta razón, concedió un nuevo término de diez días, para que la Unidad de Restitución adelantara las gestiones necesarias para cumplir con lo ordenado en el auto.</p>
<p>2024 Febrero 19</p>	<p><i>Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).</i> Envía comunicación a la Unidad de Tierras en la que le solicita allegar certificación del estado de orden público en la zona del predio, pues hay reportes de presencia de grupos armados que imposibilitarían el avalúo.</p>
<p>2024 Febrero 21</p>	<p><i>Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).</i> Informa al Tribunal de Cartagena que el avalúo entró a trámite de estudio para determinar su viabilidad y que ya le fue asignado a un perito en la materia, el cual realizará la visita a campo y entregará los avalúos correspondientes.</p>
<p>2024 Febrero 23</p>	<p><i>Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).</i> Informa al Tribunal de Cartagena que está a la espera de que la Unidad de Restitución de Tierras entregue certificado sobre la situación de seguridad en la zona, debido a que por temas de orden público no fue posible realizar el avalúo.</p>
<p>2024 Marzo 18</p>	<p><i>Tribunal de Cartagena.</i> Frente a la alegada alteración del orden público en la zona de ubicación del inmueble, requiere a la Unidad de Tierras responder el memorial del IGAC en el término de tres días. Además, en el mismo plazo, ordena al departamento de policía del Cesar presentar un informe sobre el estado del orden público en la zona.</p>

2024 Abril 5	<i>Tribunal de Cartagena.</i> Dado que el término concedido en el auto anterior venció sin que ninguna de las entidades destinatarias haya presentado informe de cumplimiento, resuelve abrir incidente de desacato contra la coordinadora del Fondo de Restitución de Tierras y el comandante del Departamento de Policía del Cesar.
-----------------	---

Tabla 5. Elaborada por la Sala Tercera con fundamento en las piezas procesales compartidas por el Tribunal de Cartagena.

§129. Este reporte de actividades –que también fue resumido en un memorial enviado por la magistrada del Tribunal de Cartagena, Ada Patricia Lallemand, el 11 de abril de 2024– evidencia que han transcurrido más de dos años desde la ejecutoria del Auto del 11 de enero de 2022, mediante el cual el Tribunal de Cartagena ajustó las órdenes de restitución y, aunque se superaron ampliamente los tiempos previstos para cumplir las órdenes, especialmente en materia de compensación, estas no se han materializado completamente. Tal escenario lleva a la Sala Tercera a concluir que se han trasgredido los derechos fundamentales de Jesús María Ramírez Torres como víctima del conflicto armado, al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia.

§130. El incumplimiento de las medidas no es atribuible a una sola entidad, ni a un solo momento específico. Como se explicó capítulos atrás, las órdenes judiciales en los procesos de restitución suelen ser complejas e involucran a una constelación de entidades de distintos niveles y sectores que requieren, por ello, de una articulación adecuada para cumplir oportunamente sus deberes.

§131. En este caso concreto, la Sala Tercera ha identificado tres falencias principales: (i) más allá de los altos niveles de congestión que legítimamente reporta el Tribunal de Cartagena, es claro que dicha autoridad judicial pudo haber obrado de manera más diligente dentro de la etapa de posfallo; (ii) en este caso concreto, el cuello de botella que afecta el cumplimiento de la medida de compensación se debe a la falta de avalúo comercial, el cual se ha frustrado por un motivo baladí que pudo haber sido superado, tiempo atrás, sin requerir de mayores esfuerzos; y (iii) la persistencia de otros errores en las entidades responsables que dan cuenta de una falta de organización interna y de una desarticulación. Se pasa ahora a desarrollar estos puntos.

§132. En primer lugar, la Sala Tercera reitera que la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado supone un gran esfuerzo institucional, ante la magnitud y los horrores que produjo la guerra y que arrebató millones de hectáreas, frustrando también millones de proyectos de vida. Transformar esa realidad requiere de tiempo y recursos significativos, así como de una voluntad política férrea. Las falencias observadas a través de estos años, sin embargo, han motivado la declaratoria de un *estado de cosas inconstitucional* por desplazamiento forzado que sigue en curso.

§133. En concreto, y para efectos de esta providencia, es importante recordar que existe un problema estructural de congestión en la jurisdicción especializada en restitución de tierras. Las intervenciones de las magistradas de la Sala Especializada del Tribunal de Cartagena ratifican que esta problemática continúa afectando sus labores, al punto que la función de seguimiento ha desbordado sus capacidades. Dicha preocupación es razonable, teniendo en cuenta que, cada sentencia de restitución puede contener en promedio diez órdenes y que un solo despacho, conformado por una magistrada y tres funcionarios judiciales, podría tener a su cargo la vigilancia de un número de órdenes que rondan las 4.000. Esto sin tener en cuenta los cientos de procesos adicionales que deben sustanciar esos despachos¹¹⁴.

§134. Si bien lo anterior amerita insistir, una vez más, ante el Consejo Superior de Judicatura para que atienda los altos niveles de congestión en esa jurisdicción; ello no justifica, por sí solo, el poco seguimiento judicial que tuvo el proceso del señor Jesús María Ramírez Torres en la etapa de posfallo. Para empezar, es preciso señalar que como se observa

¹¹⁴ Respuesta de la magistrada sustanciadora, Ada Patricia Lallemand Abramuck, del 23 de enero de 2024.

en las *tablas 4 y 5* de esta providencia, las órdenes proferidas por el Tribunal de Superior de Cartagena, en su mayoría, no fijaron un término claro para su cumplimiento, lo que pudo haber dificultado su monitoreo. Además, como se hace patente en la *tabla 5*, desde febrero de 2022, cuando quedó ejecutoriado el auto de modulación, hasta enero de 2024, no hubo actuaciones relevantes del Tribunal de Cartagena en el seguimiento a su decisión, más allá de expedir copias. Esto pese a que, en julio y agosto de 2022, el señor Jesús María Ramírez Torres allegó sendos memoriales advirtiendo los retrasos e incumplimientos en la decisión. Fue hasta el 19 de enero de 2024, luego de haberse notificado el auto de pruebas de la Corte Constitucional, que el Tribunal de Cartagena reactivó el seguimiento y dio respuesta a la petición ciudadana de desacato que se había formulado más de un año y medio atrás. Tan solo hasta el Auto 25 de enero de 2024 se profirieron finalmente órdenes específicas para superar el estancamiento en el avalúo y lograr el cumplimiento a la orden de compensación.

§135. Básicamente, el año 2023 transcurrió sin ninguna actuación de monitoreo efectivo por parte del Tribunal de Cartagena. En su respuesta, la magistrada sustanciadora adujo que, el 24 de marzo de 2023, había adelantado una mesa técnica con la Unidad de Restitución de Tierras, la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo a fin de explorar posibles alternativas. No obstante, al revisar dichas actas, se deriva que la reunión se concentró en analizar las problemáticas frente al cumplimiento de las medidas en favor de los *segundos ocupantes*; asunto que no tiene que ver directamente con las órdenes en favor del señor Jesús María Ramírez Torres.

§136. Esta Sala de Revisión reconoce del alto volumen de trabajo que recae sobre la Sala Especializada del Tribunal de Cartagena, pero también llama la atención de cómo, en los primeros días hábiles de enero de 2024, ese Tribunal logró avanzar decididamente en el seguimiento a sus órdenes, identificando falencias y tomando correctivos para destrabar la situación. Actuaciones que se profirieron en menos de dos semanas, y que pudieron haberse ejecutado mucho antes, sin requerir de mayores esfuerzos o análisis judiciales exhaustivos.

§137. La Sala Tercera enfatiza que, en este expediente concreto, el *cuello de botella* en el cumplimiento radica en la falta de un avalúo comercial del predio objeto de restitución (parcela “Villa Yina”), el cual debía adelantar el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; y que se requiere para determinar las condiciones del terreno equivalente o del pago de la compensación en dinero. Esta tarea, sin embargo, se ha frustrado por un detalle que parece menor y algo absurdo, la supuesta falta de información de contacto del beneficiario Jesús María Ramírez Torres.

§138. De modo que, por la ausencia de un número de contacto del demandante, ha fracasado el avalúo comercial del predio Villa Yina, dado que el Instituto Agustín Codazzi requería de su presencia durante la diligencia. Esto generó un intercambio sin éxito de correos electrónicos y comunicaciones entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Unidad de Tierras y el Tribunal de Cartagena que se ha extendido por varios meses. Incluso, mediante Auto del 25 de enero de 2024, el mencionado Tribunal compartió lo que serían los datos actualizados de contacto del señor Jesús María Ramírez Torres. Pero, con todo y esto, los más recientes memoriales allegados por la Unidad de Restitución de Tierras reiteran que no ha sido posible contactar al beneficiario y que incluso se adelantan labores para ubicarlo con la mediación de líderes de la zona y representantes de la junta de acción comunal.

§139. Lo hasta aquí descrito, sin embargo, produce perplejidad y frustración al ver cómo una actuación que parece sencilla (actualizar datos de contacto) pasó inadvertida y ocasionó retrasos en el cumplimiento a la orden de un juez de la República en favor de los derechos fundamentales de una víctima.

§140. No se entiende, por ejemplo, por qué la Unidad de Tierras le respondió al juez de instancia de tutela que ya había validado y enviado los documentos requeridos al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a efectos de realizar el avalúo comercial, sin percatarse primero de que los datos de contacto estaban correctos. Además, la Unidad de Tierras ha insistido

ante el Tribunal de Cartagena en los mismos datos de contacto que han resultado infructuosos en los últimos meses; y en sus reportes de actuación se observa que ni siquiera emplea el nombre correcto del señor Jesús María Ramírez Torres y sigue indagando en las llamadas telefónicas por su pareja sentimental, la señora Yolanda Inés Núñez de Ramírez, quien ya falleció hace más de cuatro años¹¹⁵. Tampoco se entiende por qué el Instituto Agustín Codazzi no trató de contactar al beneficiario por otros canales (dirección física en Cali o dirección de correo electrónico) que también obraban en el expediente, y por qué no solicitó ayuda oportuna a la Unidad de Tierras o al Tribunal de Cartagena para auscultar esta información, sino que se limitó a esperar que transcurrieran los meses para luego sí enviar un reporte de los avalúos que no se habían podido realizar.

§141. Pues bien, ante esta problemática que se ha extendido por meses y ha frustrado los avances en la etapa posfallo, la Sala de Revisión optó por constatar directamente si el abonado telefónico aportado en el escrito de tutela correspondía al señor Jesús María. Y efectivamente, al primer intento, contestó el beneficiario y hoy demandante de tutela, quien manifestó que periódicamente acude a la oficina de la Unidad de Tierras en la ciudad de Cali, a preguntar por los avances en el cumplimiento de su sentencia. Igualmente, expresó su desconcierto por la supuesta imposibilidad de contacto que alegaba dicha entidad¹¹⁶. Como se observa, la simple revisión del escrito de tutela, el cual ya había sido compartido a la Unidad de Tierras y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, bastaba para encontrar el número actualizado de contacto del señor Jesús María Ramírez Torres. Un par de llamadas en su momento entre las autoridades competentes podría haber solucionado hace tiempo este impase, sin necesidad de desplegar mayores recursos o de recurrir a juntas de acción comunal y labores de campo, como señaló en su último memorial la Unidad de Restitución de Tierras.

§142. La falta de articulación entre las instituciones y la ausencia de protocolos eficaces para superar estas dificultades -que además son menores, comparadas con los desafíos estructurales que enfrentan los derechos fundamentales de las víctimas- amerita una reflexión del juez constitucional y la necesidad de tomar correctivos para que estas fallas no sigan afectando desproporcionadamente los derechos fundamentales de los beneficiarios de restitución. En especial, en la etapa posfallo, las autoridades deberían saber que los datos de contacto pueden ser consultados, en principio, con los jueces a cargo y la Unidad de Tierras, a través de los escritos o comunicaciones más recientes compartidos por los beneficiarios.

§143. También es preciso enunciar otras dificultades que, si bien no configuran el *cuello de botella* en este caso concreto, sí evidencian la falta de articulación, diligencia y comunicación tanto al interior de las entidades como entre estas. Por ejemplo, en el reporte que rindió el ministerio de Agricultura el 10 de febrero de 2023, y que anexaba la resolución que ordenaba el pago del subsidio familiar, manifestó no poder seguir adelante con el trámite debido a la imposibilidad de contactar al beneficiario. Luego, en la respuesta a la Corte Constitucional del 25 de enero de 2024, el mencionado ministerio reportó que su última actuación consistió en haber recibido el 19 de mayo de 2023, el certificado de cumplimiento de condiciones ambientales y la certificación de clasificación de usos de suelo favorable expedido por la alcaldía municipal de El Copey (Cesar), estando pendiente la acreditación de los demás requisitos a cargo del beneficiario, con quien no se había podido obtener contacto aún. Esto preocupa por dos razones; primero porque un ministerio del nivel central intenta justificar su incumplimiento, aduciendo que no ha podido contactar a una persona y ni siquiera reporta qué actividades ha adelantado para superar tal obstáculo.

§144. De la respuesta del ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adicionalmente, se deriva que dicha entidad continúa pensando que las medidas de restitución son aquellas previstas en la Sentencia original del 24 de enero de 2018, pero no parece percatarse que en 2022 se moduló su efecto para, en lugar de la restitución y el subsidio de vivienda en El

¹¹⁵ Unidad de Restitución de Tierras, memorial del 9 de febrero de 2024. Allí se reporta que no ha sido posible contactar a los señores Juan Ramírez y Yolanda Núñez.

¹¹⁶ Llamada realizada por el despacho sustanciador al señor Jesús María, el 13 de marzo de 2024, al número de celular aportado dentro del escrito de tutela.

Copey, disponer la compensación por equivalente en otro municipio o por medio de dinero. Dicho en otras palabras, las certificaciones de uso de suelos para el municipio de El Copey que aporta el ministerio de Agricultura como avances a 2024 son intrascendentes en este punto y muestran un desconocimiento del expediente.

§145. La contestación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el 6 de febrero de 2024, también genera confusión sobre lo que esta entidad asume que son sus deberes frente al señor Jesús María. En la misiva, el Instituto expuso que ni siquiera tenía peritos evaluadores contratados por el momento y que, en todo caso, el avalúo del predio Villa Yina recién entraría a trámite de estudio para determinar su viabilidad, como si esta fuese la primera vez que la menciona entidad conoce de esta solicitud. Lo que parece ignorar, a su vez, la orden perentoria que profirió el Tribunal de Cartagena para que el avalúo se completara en un término de 10 días.

§146. De igual modo, genera confusión que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en oficio del 21 de febrero de 2024, le informara al Tribunal de Cartagena que el avalúo finalmente entró a trámite y que ya había sido asignado un perito responsable, para luego, tres días después, señalar que el avalúo no era posible por cuestiones de orden público en la zona. Advertencia que el IGAC no había siquiera insinuado en los memoriales anteriores y que tampoco explica mínimamente por qué solo enuncia hasta ahora. Esto genera una nueva frustración para el cumplimiento de la sentencia en favor del señor Jesús María Ramírez Torres.

§147. Todo lo anterior, además, en un escenario en el que no se observa una entidad que coordine y articule la respuesta estatal, y que solo recientemente parece haber sido asumido parcialmente el Tribunal de Cartagena. Pero donde se echa de menos la función articuladora que se encomendó a la Unidad de Víctimas¹¹⁷ y a la Unidad de Restitución de Tierras¹¹⁸, así como la vigilancia y acompañamiento que debería cumplir la Procuraduría General de la Nación en estos procesos¹¹⁹.

§148. Por último, la Sala Tercera recuerda que la compensación es tan solo una de las medidas de reparación dispuestas por el Tribunal de Cartagena. Si bien la discusión en este expediente de tutela se centró en las dificultades para lograr la compensación del predio arrebatado por la violencia, no hay que olvidar que los procesos de restitución contienen un conjunto de medidas para transformar la situación de los sobrevivientes del conflicto, las cuales deben cumplirse de manera integral y oportuna.

§149. En este sentido, la Sala Tercera constata, por ejemplo, que, en materia de salud, solo se tiene conocimiento de un informe de la Secretaría de Salud de Cali, fechado en mayo de 2022, que daría cuenta de la afiliación del beneficiario al sistema de salud, pero no hay certeza de si la asistencia médica y psicológica se ha venido prestando de manera oportuna y efectiva. De igual modo, tampoco constan en el expediente reportes de avance relevantes sobre las órdenes relacionadas con la asignación de proyectos productivos y de subsidio en vivienda. Por tal razón, se instará al Tribunal de Cartagena a avanzar de manera integral en el seguimiento a su decisión y sus distintas órdenes.

8. Órdenes y remedios constitucionales a adoptar

¹¹⁷ En el marco de la Ley 1448 de 2011 le fueron encomendadas funciones de coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, a partir de las cuales podría tener competencias para apoyar el cumplimiento de las decisiones judiciales de restitución de tierras, así como articular las instituciones del nivel central con los territorios, entre otros. Ver Ley 1448 de 2011, artículos 168 y 172.

¹¹⁸ Ver artículo 2.15.1.1.9 del Decreto 1071 de 2015 y el artículo 16 del Decreto 4801 de 2011, en el que se definen las funciones de la Dirección Jurídica de Restitución, que en su numeral 11 establece: “Hacer seguimiento al cumplimiento de los fallos emitidos por los jueces, y presentar las solicitudes o sugerencias pertinentes desde sus competencias”. Ver también autos 331 de 2019 y 859 de 2022 de la Sala especial de seguimiento de la Corte Constitucional.

¹¹⁹ Ver artículo 119, parágrafo 2º, de la Ley 1448 de 2011.

§150. A la luz de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión revocará el fallo de instancia que declaró la improcedencia de la acción de tutela. En su lugar, concederá el amparo a los derechos fundamentales del señor Jesús María como víctima del conflicto armado, al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia.

§151. Como se ha explicado en varios apartes de esta providencia, la restitución de tierras es un ambicioso compromiso del Estado colombiano con los millones de víctimas en nuestro país, lo que exige enormes esfuerzos institucionales y presupuestales que no se consolidan del todo, sino que se enmarcan todavía dentro de un *estado de cosas inconstitucional* por desplazamiento forzado. Además, la jurisprudencia ha evidenciado una congestión significativa en la jurisdicción especializada en restitución de tierras que inexorablemente impacta en el seguimiento posfallo. De modo que hay desafíos estructurales que superan el objeto de esta tutela y frente a los cuales la Sala Tercera no adoptará órdenes específicas, más allá de reiterar las medidas de descongestión en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura y remitir la información recopilada que pueda ser de interés para el seguimiento estructural que realiza la Sala Especial de población desplazada de la Corte Constitucional.

§152. Dicho esto, la Sala Tercera considera que hay cuatro remedios concretos a su alcance que pueden ayudar a impulsar mecanismos de seguimiento y cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales de restitución, como la del proceso de la referencia. En primer lugar, se ordenará al Tribunal Superior de Cartagena, Sala Especializada, que, en atención a sus competencias previstas en los artículos 91 y 102 de la Ley 1448 de 2011 mantenga un seguimiento efectivo e integral al cumplimiento de las distintas órdenes proferidas en favor del señor Jesús María Ramírez Torres, hasta tanto se garantice el goce de los derechos.

§153. En todo caso, y de manera particular, se dispondrá que el cumplimiento de la orden de compensación (sea en dinero o un predio equivalente) deberá completarse a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la notificación de esta providencia. El plazo definitivo que fija la Sala Tercera obedece a las particulares condiciones de vulnerabilidad del señor Jesús María, como víctima del conflicto armado y adulto mayor que ya perdió a su compañera sentimental esperando el cumplimiento de una decisión judicial que se remonta al año 2018, lo cual supera por mucho el promedio -de por sí excesivo- de cumplimiento a las órdenes judiciales en este tipo de procesos. Dentro de este plazo perentorio, el Tribunal de Cartagena deberá considerar adoptar los ajustes o medidas que estime necesarias, en caso de que se acredite que los riesgos de orden público que advirtió recientemente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi imposibiliten lograr un avalúo actualizado del predio.

§154. En segundo lugar, la Sala reafirma que uno de los principales desafíos evidenciados en este proceso es la falta de articulación institucional que incide negativamente en los tiempos de respuesta de las entidades del Estado, la duplicación de esfuerzos y la falta de canales de comunicación idóneos para resolver los impases que van surgiendo en la etapa posfallo. Al respecto, una de las magistradas del Tribunal Superior de Cartagena expresó que la actividad de seguimiento se ha vuelto dispendiosa “en especial por cuanto no es fácil el trabajo de colaboración armónica interinstitucional para lo cual deberían existir protocolos y mesas de trabajo permanentes”¹²⁰. Algo en lo que también insistió la Unidad de Tierras al proponer la necesidad de contar con espacios interinstitucionales de trabajo con todas las entidades que participan en la política de restitución de tierras, dirigidos a conocer dificultades y rezagos endógenos y exógenos al proceso, y con ello construir una metodología para, además de resolver problemas concretos, proponer soluciones estructurales en el cumplimiento de las tipologías de órdenes más frecuentes¹²¹.

§155. Uno de los principios rectores de Ley 1448 de 2011, fue la de la *colaboración armónica* de las entidades del Estado¹²², lo que no se ha alcanzado hasta el momento, como

¹²⁰ Respuesta de la magistrada Laura Elena Cantillo Araujo, del 24 de enero de 2024.

¹²¹ Respuesta de la Unidad de Restitución de Tierras, del 26 de enero de 2024

¹²² Ley 1448 de 2011, art. 26.

reportan las distintas instituciones e informes de la sociedad civil. Por tal razón, se ordenará a la Unidad de Víctimas y a la Unidad de Restitución de Tierras que, en el marco de sus competencias, y como agentes coordinadores y articuladores de la respuesta estatal frente a la población víctima del conflicto armado, diseñen conjuntamente un manual o protocolo de acción para consolidar espacios interinstitucionales de trabajo y sistemas de información interconectados con las demás entidades que participan en la política de restitución de tierras, que incluya metodologías, vías de acción y responsables específicos para superar las dificultades más comunes dentro de estos trámites, en su etapa de posfallo. Es importante además que, para el diseño de estos protocolos, se escuche y participen otras entidades administrativas con responsabilidades en la materia, ministerio público, representantes de la jurisdicción especializada en tierras y representantes de las víctimas. El producto finalizado deberá ser socializado entre las entidades competentes y una copia del mismo deberá ser enviado a la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, en materia de desplazamiento forzado.

§156. En tercer lugar, aunque el Consejo Superior de la Judicatura no fue vinculado a este proceso de tutela, la Sala Primera proferirá una orden a esta entidad debido a su importante rol para superar la situación descrita. Es pertinente recordar en este punto que la jurisprudencia constitucional ha acogido “la regla según la cual no es necesario vincular al proceso de tutela, ni al de revisión de los fallos pronunciados en sede de amparo constitucional, a las autoridades de orden nacional, regional y/o local que dentro de su deber legal y constitucional tienen la obligación de cumplir lo que se disponga en el marco de dichos trámites”¹²³. Lo importante, en estos casos, es que las órdenes proferidas no desborden el deber legal o constitucional que ya les asiste a las autoridades públicas en virtud del ordenamiento jurídico¹²⁴.

§157. En concreto, se le ordenará que, a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, incluya dentro de sus jornadas de capacitación y formación judicial¹²⁵, un módulo dirigido específicamente a los jueces y magistrados de restitución de tierras, que dé cuenta de las principales buenas prácticas que han surgido al interior de esa jurisdicción para hacer frente a los desafíos que se presentan en la etapa posfallo. Esto, teniendo en cuenta que las magistradas intervinientes pusieron de presente distintas estrategias que han adoptado dentro de sus despachos, las cuales también han venido siendo examinadas por organizaciones de la sociedad civil¹²⁶, pero no se cuenta aún con un manual o curso que las pueda sistematizar, compartir y transmitir entre los distintos funcionarios y servidores judiciales. El conocimiento que se pueda construir de manera horizontal y participativa entre los propios jueces y sus experiencias tiene un gran potencial para impulsar herramientas novedosas y efectivas de gestión judicial ante escenarios complejos como el de la restitución.

§158. En cuarto y último lugar, se compulsarán copias de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus competencias disciplinarias, investigue posibles infracciones cometidas durante la etapa posfallo del proceso de tierras en favor del

¹²³ Ver autos 217 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos y 546 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. En este mismo sentido se pronunció la Sala Plena recientemente en la Sentencia SU-111 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), señalando que: “De suerte que estas autoridades no pueden alegar una nulidad por violación del debido proceso con fundamento en que no se integró debidamente el contradictorio, toda vez que de su deber legal y constitucional emerge el carácter vinculante que les ha sido impuesto para cumplir precisamente con lo que se les ordene en virtud de dicho deber”.

¹²⁴ Para otros ejemplos en los que la Corte Constitucional, a través de sus salas de Revisión o Sala Plena, ha proferido órdenes a entidades públicas que no fueron vinculadas al proceso de tutela, ver sentencias SU-111 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; SU-217 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; SU-123 de 2018. MM.PP. (E) Rodrigo Uprimny Yepes y Alberto Rojas Ríos; y T-528 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa. Así también lo ha hecho la Sala Primera de Revisión, por ejemplo, en Sentencia T-469 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹²⁵ Ley 270 de 1996, arts. 85 (23), 87 (3), 152 (1), 153 (10) y 157, entre otros.

¹²⁶ Ver, por ejemplo, *¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo*. Morris Rada, Cheryl, Ana Jimena Bautista R., Juana Dávila S. -- Bogotá: Editorial Dejusticia, 2020 y Comisión Colombiana de Juristas (2018). *De la restitución formal a la restitución material: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras*. Bogotá.

señor Jesús María Ramírez Torres, que pudieron haber ocasionado demoras y reprocesamientos innecesarios.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia del 31 de julio de 2023, proferida por el Juzgado 16 Administrativo Oral de Cali. En su lugar, **CONCEDER** el amparo al señor Jesús María Ramírez Torres como víctima, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia

SEGUNDO. REITERAR al Consejo Superior de la Judicatura la necesidad de tomar correctivos frente a los niveles de congestión que enfrentan los distintos juzgados y tribunales especializados en restitución de tierras, en atención a lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley 1448 de 2011 y la Sentencia T-341 de 2022 de la Corte Constitucional.

TERCERO. ENVIAR a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, para lo de su competencia, copia de esta providencia y del expediente digital que contiene las distintas intervenciones allegadas al proceso.

CUARTO. ORDENAR al Tribunal Superior de Cartagena, Sala Especializada, que, en atención a sus competencias realice un seguimiento efectivo e integral al cumplimiento de las distintas órdenes proferidas en favor del señor Jesús María Ramírez Torres, hasta tanto se garantice el goce de los derechos allí reconocidos. En todo caso, dispondrá las medidas y actuaciones necesarias para que el cumplimiento de la orden de compensación (sea en dinero o un predio equivalente) se complete, a más tardar, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de esta providencia.

QUINTO. ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Unidad de Restitución Tierras) que, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de esta providencia y en el marco de sus competencias como agentes coordinadores y articuladores de la respuesta estatal frente a la población víctima del conflicto armado, diseñen conjuntamente un manual o protocolo de acción para consolidar espacios interinstitucionales de trabajo con las demás entidades que participan en la política de restitución de tierras, en los términos descritos en esta providencia. El producto finalizado deberá ser socializado entre las entidades competentes, a la mayor brevedad posible, y una copia del mismo deberá ser enviado a la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado, para lo de su competencia.

SEXTO. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que, a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, incluya dentro del año siguiente a la notificación de esta providencia, un módulo de capacitación dirigido específicamente a los jueces y magistrados de restitución de tierras, que agrupe y exponga las principales *buenas prácticas* que han surgido al interior de la jurisdicción especializada en restitución de tierras para hacer frente a los desafíos que se presentan en la etapa posfallo.

SÉPTIMO. COMPULSAR COPIAS de este proceso de tutela la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus competencias, investigue posibles infracciones cometidas durante la etapa posfallo del proceso de tierras en favor del señor Jesús María Ramírez Torres, que pudieron haber ocasionado demoras y reprocesamientos innecesarios.

OCTAVO. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Salvamento parcial de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General