



La justicia
es de todos

Minjusticia



DOCUMENTO LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOBRE TEMA ÁLGIDO EN PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Gobierno de Colombia

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Wilson Ruiz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Javier Augusto Sarmiento Olarte
Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Any Lorena Váquiro Benítez
Directora de Justicia Transicional

Ángela Marcela Rodríguez
Apoyo operativo

Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD

Soraya Osorio
Directora Regional para Suramérica

Luz Cristina Pinzón Cañón
Directora de Desarrollo para Suramérica

Alfonso García Calderón
Director de Desarrollo Territorial y Gobernabilidad

Maritza Coronel Durán
Gerente de Convenios

Leonor Patricia Luna P.
Revisión técnica

Diana Patricia Gómez Arbeláez
Coordinadora de Proyecto

Angélica Mican Piñeros
Gerente de Comunicaciones

Sandra Aguja Zamora
Coordinadora de Gestión del Conocimiento

Camila Ortiz Cruz
Consultora de Comunicaciones

Juana Acosta
Redacción de contenido

Wilmer Camilo Pulido Aguirre
Diseño y diagramación



TABLA DE CONTENIDO

Introducción	7
I. Objeto	9
II. Antioquia	9
1. Sentencias que impartieron órdenes a las empresas extractivas y a las entidades públicas.....	10
2. Sentencias que no imparten órdenes a las empresas o entidades estatales	12
III. Bolívar	14
IV. Meta	15
V. Conclusiones y recomendaciones	16





Introducción

Como parte de la garantía del derecho de las víctimas del conflicto armado a una reparación integral, la Ley 1448 de 2011 (también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), estableció la restitución de tierras como el proceso mediante el cual el Estado adopta las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a las personas que fueron despojadas de estas o que fueron víctimas de desplazamiento forzado¹. En caso de no ser posible la restitución, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para reconocer a la víctima la compensación correspondiente².

La Ley de Víctimas consagró quiénes serían los titulares del derecho a la restitución, a saber, “[l]as personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley, entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley”³.

Para llevar a cabo la restitución, la Ley 1448 de 2011 diseñó un proceso compuesto de dos etapas⁴: i) La fase administrativa, en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), y, ii) La fase judicial, en cabeza de los jueces de

1 Ley 1448 de 2011, artículo 72.

2 Ídem.

3 Íbidem, artículo 75.

4 Íbidem, artículos 76 y siguientes.

restitución de tierras. El proceso también incluye medidas para la protección de derechos de terceros, como la posibilidad de presentar un escrito de oposición al proceso de restitución de tierras, que incluya, entre otros, “los documentos que se quieran hacer valer como prueba de la calidad de despojado del respectivo predio, de la buena fe exenta de culpa, del justo título del derecho y las demás pruebas que pretenda hacer valer el opositor en el proceso referentes al valor del derecho o la tacha de la calidad de despojado de la persona o grupo en cuyo favor se presentó la solicitud de restitución o formalización”⁵. Adicionalmente, en la sentencia de restitución, entre otras, se deben incluir las “órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso”⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior, este documento presentará de manera sucinta una línea jurisprudencial en la que se identifiquen las diferentes posturas que han sido adoptadas por los jueces de restitución de tierras frente a la oposición de empresas con proyectos extractivos en los predios objeto de restitución en el período 2016-2020⁷. Para este ejercicio se escogieron los departamentos de Antioquia, Bolívar y Meta, por las razones que se detallan a continuación:

- **Antioquia:** en el año registraba un 17,11 % del territorio del departamento destinado para la exploración minera, siendo la región con mayor porcentaje de su territorio destinado a la minería y con el mayor número de títulos mineros otorgados (1.448)⁸. Por su parte, ocupa el noveno puesto entre los productores de petróleo para el período 2010-2020⁹. Además, es el departamento con el mayor número de sentencias de restitución, con un total de 777 sentencias para el año 2018¹⁰.
- **Bolívar:** es el cuarto departamento con mayor número de proyectos mineros (380), los cuales representan el 11,55 % de su territorio¹¹. Ocupa el onceavo puesto de producción de petróleo del país¹² y registraba 399 sentencias de restitución de tierras para el año 2018¹³.
- **Meta:** es el departamento con mayor producción de petróleo del país¹⁴ y para el año 2017 se habían concedido 227 títulos mineros en su territorio por un estimado de 65.354,088 hectáreas¹⁵. En el año 2018 se habían emitido 226 sentencias de restitución de tierras en el departamento¹⁶.

5 Ibidem, artículo 88.

6 Ibidem, artículo 91, literal r.

7 Sin embargo, se pone de presente que no se encontraron decisiones pertinentes a los efectos de la línea en el año 2020.

8 Agencia Nacional de Minería. Ficha Departamental Antioquia. Disponible: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/bullets_antioquia_01-06-2017.pdf

9 Agencia Nacional de Hidrocarburos. Producción de petróleo acumulado histórico 2010-2020. Disponible: <http://www.anh.gov.co/datos-estadisticas>

10 “El Tiempo”. Especiales. “Aún no llegamos a la tierra prometida”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/datos/balance-de-la-restitucion-de-tierras-en-colombia-119708>.

11 Agencia Nacional de Minería. Ficha Departamental Bolívar. Disponible: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/bullets_bolivar_01-06-2017.pdf

12 Coljuristas. Radiografía de la restitución de tierras en Colombia (2019). Disponible: https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia_de_la_restitucion_de_tierras_en_Colombia_2019.pdf

13 Forjando futuros. Respuestas cuestionario sobre empresas y derechos humanos CIDH (2018). Disponible en: https://www.coljuristas.org/documentos/adicionales/ANEXO_10-Informe_a_la_CIDH_sobre_empresas_y_derechos_humanos_en_Colombia.pdf; Empresas, desplazamiento y despojo (2018). Disponible: <https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/541-informe-a-jep-empresas-y-despojo-de-tierras-forjando.pdf>

14 Supra nota 10.

15 Agencia Nacional de Minería. Ficha Departamental Meta. Disponible: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/bullets_meta_01-06-2017.pdf

16 Supra nota 11.

Es necesario precisar que para la construcción de la línea jurisprudencial se incluyeron aquellas sentencias que, si bien no tenían una oposición respecto del predio objeto de restitución por parte de empresas del sector extractivo, sí vincularon a entidades como la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), así como a empresas como Ecopetrol S. A.¹⁷, Gramalote Colombia Limited¹⁸ y Hocol S. A.¹⁹. También se incluyeron las sentencias en las que los jueces de restitución vincularon a las entidades y empresas mencionadas, con base en la información contenida en las demandas de restitución presentadas por la URT. Lo anterior, con el propósito de ilustrar la forma en que los jueces de restitución han resuelto las intervenciones de estas entidades y empresas en procesos que son de su interés, aun cuando dichas intervenciones no se hayan presentado bajo el título de oposición.

Por último, se presentarán algunas conclusiones generales relacionadas con los hallazgos encontrados en las sentencias de restitución.

I. OBJETO

Línea jurisprudencial sobre la objeción de empresas con proyectos extractivos en los procesos de restitución de tierras, respecto de las sentencias proferidas entre 2016 y 2020 en departamentos priorizados, como Antioquia, Bolívar y Meta. El objetivo de este documento es desarrollar una línea jurisprudencial sobre un tema que resulte estratégico para el Ministerio de Justicia, en relación con las regiones priorizadas.

II. Antioquia

Para el departamento de Antioquia, en el período bajo estudio, se pudo constatar la existencia de dos líneas de argumentación distintas respecto del tratamiento que se le debe dar a las empresas que tengan proyectos extractivos en los predios que son objeto de restitución. Estas líneas puedan agruparse en: 1) Aquellas sentencias por medio de las cuales los jueces impartieron órdenes a las empresas extractivas y a las entidades públicas con competencia en esta materia, con miras a garantizar el libre ejercicio del derecho a la restitución, y 2) Aquellas sentencias en las cuales los jueces, una vez hecho el análisis de conformidad, encontraron que no era necesario impartir ningún tipo de orden, pues no se evidenciaba la posibilidad de vulneración del derecho a la restitución.

¹⁷ Ecopetrol S. A. es una Sociedad de Economía Mixta, de carácter comercial, organizada bajo la forma de sociedad anónima, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía. Para más información ver: <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/>

¹⁸ Gramalote Colombia Limited es una empresa colombiana con participación accionaria de las compañías mineras B2Gold Corporation, de origen canadiense (50 %) y AngloGold Ashanti, de origen sudafricano (50 %). Para más información ver: <https://www.anglogoldashanticolombia.com/portfolio/gramalote/>

¹⁹ Hocol S. A. es una empresa del Grupo Empresarial Ecopetrol, con más de seis décadas de experiencia en la exploración y producción de hidrocarburos en Colombia, con operaciones en los valles inferior y superior del Magdalena, los Llanos y La Guajira. Nuestro portafolio comprende campos de crudos convencionales y gas condensado. Para más información ver: <https://www.hocol.com.co/>

1. Sentencias que impartieron órdenes a las empresas extractivas y a las entidades públicas

El Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, al resolver una acción presentada respecto de un predio ubicado en el municipio de Turbo, determinó que, si bien las compañías Pluspetrol Colombia Corporation y Grantierra Energy Colombia habían presentado un escrito de oposición y habían sido vinculadas al proceso, pero procedía su desvinculación del mismo, esto pues no figuraban como titulares inscritos de los bienes pretendidos en restitución y, a pesar de haberse opuesto al proceso, sus argumentos no pugnaban con la restitución.²⁰

Finalmente, ordenó a la Dirección Minera de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia cancelar las solicitudes vigentes de exploración minera sobre el predio que se pretendía restituir. Lo anterior con el propósito de “salvaguardar los derechos de las víctimas respecto del predio innominado”²¹.

Esta decisión fue reiterada y profundizada posteriormente en varias ocasiones por distintos jueces de restitución²². Por ejemplo, en el marco del proceso adelantado respecto de un predio en el municipio de Necoclí, la ANH presentó un escrito de oposición alegando que la ejecución de contratos de exploración y explotación de hidrocarburos no afecta el proceso de restitución de tierras, pues “ese tipo de actividades es temporal, restringida a las labores establecidas en cada convención y no lesiona la propiedad privada”, y que la medida cautelar ordenada sobre el predio “de abstenerse a ofertar y adjudicar contratos de ese orden (...) debe reevaluarse en la medida que no es proporcional, causa perjuicios al sector de minas y energía, (...) (y que) la industria de hidrocarburos fue declarada de utilidad pública por la ley”²³.

Por otro lado, la empresa Alianza Minera Limitada, con posterioridad a haber sido vinculada al proceso, manifestó su desistimiento y renuncia respecto del área minera descrita en la demanda, porque “ignoraban la existencia de algún problema de orden legal con el predio reclamado”²⁴.

Teniendo en cuenta las consideraciones presentadas, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia, con base en el literal m del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011²⁵, dispuso excluir el predio objeto de restitución de los contratos de concesión minera que existían sobre este. Lo anterior, “con el fin de garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material de predio (...) y la estabilidad y goce efectivo de los

20 Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó. Sentencia del 2 de junio de 2017. Radicado N° 050453121002-201400037-00.

21 Ídem.

22 Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 29 de septiembre de 2017. Radicado No. 050453121002-201400006-01. Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 16 de febrero de 2018. Radicado No. 050003121002-201600057-01. Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 18 de mayo de 2018. Radicado No. 051543121001-201400028-00. Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 10 de agosto de 2018. Radicado No. 050453121001-201502425-01. Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 18 de noviembre de 2018. Radicado No. 050453121002-201400007-01, y Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 28 de enero de 2019. Radicado No. 050453121002-201400018-00.

23 Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 29 de septiembre de 2017. Radicado No. 050453121002-201400006-01.

24 Ídem.

25 Ley 1448 de 2011, artículo 91, literal m. “Contenido del fallo: la sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente. La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso: (...) m. La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo”.

derechos de los aquí reparados²⁶. El Tribunal agregó que los contratos de concesión minera solamente generan una expectativa, sobre todo si la solicitud está en trámite y que “esos proyectos no pueden limitar o privar a las víctimas de acceder al derecho a la restitución de las tierras de las cuales fueron despojadas, pues esa garantía es preferente y tiene tutela constitucional reforzada conforme al artículo 90 de la Constitución Nacional y los tratados sobre derechos Humanos [sic] ratificados por el Estado colombiano que forman parte del Bloque de Constitucionalidad”²⁷.

El Tribunal fue un poco más allá y concluyó, además, que:

“Toda actividad de exploración o explotación minera puede generar incertidumbre científica respecto de las afectaciones negativas sobre la salud y el medioambiente, por eso es válido no conceder licencias o títulos de aprovechamiento alguno sobre predios que serán objeto de utilización para desarrollar proyectos productivos que demanda la inversión de recursos estatales si a la postre se verían afectados con dicha actividad. En el caso de ahora, todavía no hay certeza qué beneficios o consecuencias dejaran (sic) esas labores sobre las personas restituidas y el medioambiente, por eso es válida la exclusión del predio que aquí se restituye de cualquier proyecto de exploración o explotación de ese carácter”²⁸.

Con base en lo anterior, el Tribunal ordenó a la Agencia Nacional de Minería y a la Secretaría de Titulación Minera de la Gobernación de Antioquia la exclusión del predio objeto de restitución de los títulos mineros y, en caso de que se encontrara en curso cualquier aprobación, se abstuvieran de conceder permisos, concesiones y/o autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que comprometan dicho bien²⁹.

En sentencia del 16 de febrero de 2018, el Tribunal de Antioquia reiteró la decisión tomada en cuanto a la exclusión del bien objeto de restitución de los títulos mineros y agregó que:

“La concesión minera no implica de suyo una ejecución sin límites, arbitraria o caprichosa, sino que los derechos individuales que se tengan al respecto se deben ejercer en el marco constitucional y legal, lo cual entre otras cosas comporta que deben ceder a favor de los derechos colectivos y de los derechos fundamentales de la persona como lo ha expresado la H. Corte Constitucional (...) que con base en el Principio de Precaución ha establecido la suspensión de una obra o labor cuando se afecta el medioambiente o un derecho fundamental. De ahí que la actividad minera tiene como limitante el interés social, ecológico y cultural para la protección *iusfundamental*.

El derecho a la restitución de tierras, que valga decir es un derecho fundamental social y con protección reforzada, puede verse afectado por la existencia de títulos o explotaciones mineras, porque cuando se adelantan en el predio restituido actividades mineras con equipos destinados para el efecto se perturba a las víctimas en su entorno y disfrute pacífico de la tierra. Por eso, se deben

26 Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 29 de septiembre de 2017. Radicado No. 050453121002-201400006-01.

27 Ídem.

28 Ídem.

29 Ídem.

tomar medidas efectivas para garantizar la sostenibilidad de la restitución de tierras, de manera que las víctimas puedan ejercer a plenitud sus derechos sobre la tierra restituida, sin limitantes que resulten desproporcionadas”³⁰.

Si bien en el predio objeto de restitución, que estaba en el municipio de Santo Domingo, no se habían iniciado aún trabajos para la exploración y explotación de recursos, el Tribunal ordenó a la Agencia Nacional de Minería y a la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia la exclusión del predio objeto del contrato de concesión minera. Adicionalmente, ordenó a la Agencia Nacional de Hidrocarburos “que no expida ningún tipo de licencia de exploración o explotación de hidrocarburos en el inmueble restituido para garantizar la restitución y no obstaculizar el goce efectivo de la tierra”³¹.

Posteriormente, en sentencia del 18 de noviembre de 2018, después de recoger los argumentos expuestos anteriormente y reiterados en otras decisiones³², el Tribunal Superior de Antioquia ordenó a la Agencia Nacional de Minería y a la Agencia Nacional de Hidrocarburos “no realizar ningún tipo de injerencia de exploración o explotación de hidrocarburos o minería en el predio restituido para garantizar la restitución y no obstaculizar el goce efectivo de la tierra”³³.

Del anterior recuento se evidencia que algunos jueces privilegiaron la restitución de tierras y la garantía de los derechos de las víctimas, respecto de la posibilidad de adelantar contratos de exploración y explotación de recursos naturales, con base en la protección constitucional que se da a los derechos de las víctimas. Esto llevó a que se ordenara la suspensión de contratos, la exclusión de predios objeto de restitución de zonas de exploración y explotación e, incluso, la prohibición de cualquier tipo de injerencia sobre dichos bienes.

2. Sentencias que no imparten órdenes a las empresas o entidades estatales

Respecto de un bien objeto de restitución en el municipio de Nechí, el Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería, en sentencia del 18 de agosto de 2017, determinó que si bien el predio estaba dentro del área de un contrato de exploración de hidrocarburos, este “no afecta o interfiere con estos procesos restitutorios. No obstante, la ANH deberá mantener informado a este despacho acerca del estado de ese contrato e informar del inicio de cualquier intervención respecto al predio restituido, para la (sic) cual en todo caso se deberán respetar los derechos de las víctimas”³⁴. En este sentido, en la parte resolutive de la sentencia, el juzgado advirtió a la Agencia Nacional de Hidrocarburos sobre la necesidad de mantener informado al despacho sobre el estado del contrato y el inicio de cualquier intervención en dicho predio.

30 Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 16 de febrero de 2018. Radicado No. 050003121002-201600057-01.

31 Ídem.

32 Supra nota 22.

33 Tribunal Superior de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 18 de noviembre de 2018. Radicado No. 050453121002-201400007-01.

34 Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería. Sentencia del 18 de agosto de 2017. Radicado No. 230013121001-201600179-00.

Dicha postura fue reiterada por el mismo juzgado, en sentencia del 22 de septiembre de 2017³⁵. Por otro lado, en sentencia del 29 de septiembre de 2017, este mismo juzgado decidió que no se impartiría ninguna orden en relación con el contrato minero en cabeza de la empresa Gramalote Colombia Limited, pues “dados los efectos del fallo (la compensación puesto que no fue posible la restitución del predio solicitado) no se observa que estos choquen con los derechos que ostenta para explorar o explotar los recursos que le fueron concedidos en virtud de la licencia de exploración L-685”³⁶.

Por su parte, el Juzgado Primero de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, al analizar una demanda de restitución presentada sobre un predio en este municipio respecto del cual estaba vigente un título minero en cabeza de la empresa Gran Tierra Energy Colombia Ltd, determinó que:

“(…) el derecho de los titulares inscritos del derecho real de dominio sobre predios que se superponen con títulos mineros tiene sus derechos a salvo, pues en las servidumbres mineras (y en otro tipo de contratos) celebradas por estos con la empresa que explota el subsuelo se deben poner de acuerdo sobre la ejecución de tales negocios (incluidas las indemnizaciones a que haya lugar).

No está demás señalar que el subsuelo y los recursos no renovables son del Estado, y como tal los puede otorgar en concesión **(en tiempos de paz y de guerra)** a particulares (nacionales o extranjeros) para que lo exploten, sin más limitaciones que las normas de carácter ambiental y los pagos periódicos (y oportunos) que debe hacer al Estado, a título de canon superficiario (artículo 332 de la Constitución Política)”³⁷ (subrayas y negrillas presentes en el texto original).

Esta postura fue reiterada y profundizada en otras ocasiones³⁸. Por ejemplo, en sentencia del 13 de diciembre de 2017, en la cual el juzgado agregó que:

“(…) si bien es cierto que el desarrollo de las actividades mineras no afecta o ha interferido en el trámite de este proceso de restitución de tierras, también es cierto que el derecho a realizar operaciones de evaluación técnica no colisiona con el derecho a la propiedad y las futuras declaraciones judiciales que materialicen la restitución de la tierra a sus dueños despojados. Además, cabe resaltar que la industria minera y de los hidrocarburos fue declarada como actividad de utilidad pública y de carácter general, derecho que se reserva el Estado para cumplir sus fines”³⁹.

35 Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería. Sentencia del 22 de septiembre de 2017. Radicado No. 230013121001-201700011-00.

36 Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería. Sentencia del 29 de septiembre de 2017. Radicado No. 230013121003-201600072-00.

37 Juzgado Primero de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó. Sentencia del 27 de noviembre de 2017. Radicado No. 050453121002-201400041-00.

38 Juzgado Primero de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó. Sentencia del 13 de diciembre de 2017. Radicado No. 05045-31-21-001 -2016-01475-00. Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras. Sentencia del 18 de diciembre de 2017. Radicado No. 050453121001-201401450-00. Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia. Sentencia del 18 de diciembre de 2017. Radicado No. 05000-31-21-001-2016-00052-00, y Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia. Sentencia del 24 de enero de 2018. Radicado No. 050003121-001-2015-00061 -00.

39 Juzgado Primero de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó. Sentencia del 13 de diciembre de 2017. Radicado No. 05045-31 -21-001 -2016-01475-00.

Adicional a los argumentos expuestos, en sentencia del 24 de enero de 2018, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia determinó que el título minero:

“No riñe con el derecho a la propiedad, posesión u ocupación, ni impide la restitución, y sobre este aspecto la misma compañía concesionaria adujo que no ostentaba ningún derecho sobre los inmuebles objeto de reclamación y que la existencia del título minero o concesión no podía entenderse como una afectación al derecho real de dominio, toda vez que la concesión o título se otorga sobre el subsuelo y los recursos minerales, y no sobre el suelo, los cuales pertenecen a la nación.

(...)

(Sobre el predio objeto de restitución) no existe intervención física de exploración o explotación minera, ni presencia de infraestructura para tal fin, que pueda afectar de algún modo el goce del derecho a la restitución. (...) En ese orden, no habrá lugar a impartir orden o disposición alguna”⁴⁰.

Las posturas de los juzgados difieren de la postura adoptada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia. En este caso, los jueces optaron por permitir el desarrollo de estos contratos de exploración y explotación, argumentando que: i) Dicha actividad no se opone a la restitución de tierras, en tanto que lo que se restituye es la propiedad sobre el suelo y no sobre el subsuelo y sus recursos, pues esta está en cabeza del Estado, y ii) El Estado puede otorgar concesiones para la explotación de dichos recursos, sin más limitaciones que aquellas de tipo ambiental.

III. Bolívar

Contrario a lo que se observa en el departamento de Antioquia, en Bolívar la mayoría de las sentencias optaron por impartir órdenes a las empresas extractivas y a las entidades públicas con competencia en esta materia, con miras a garantizar el libre ejercicio del derecho a la restitución.

En sentencia del 17 de marzo de 2016, respecto de la restitución de un predio en el municipio de Carmen de Bolívar que se encontraba en exploración por parte de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos**, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, determinó que, si bien a la fecha no se han adjudicado títulos en esa área, “la AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (...) debe garantizar la sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras para que las víctimas puedan usar y gozar pacíficamente del predio”⁴¹.

Agregó que “cualquier injerencia temporal de exploración en el predio “El Olivio” se debe concertar con la víctima, sin limitar el goce de los derechos de estas”, por lo que la ANH “debe informar periódicamente tal situación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de

40 Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia. Sentencia del 24 de enero de 2018. Radicado No. 050003121-001-2015-00061-00.

41 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 17 de marzo de 2016. Radicado No. 132443121001-201300095-00. Esta sentencia fue proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, pues la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por medio de Acuerdo PSAA14-102041 del 21 de octubre de 2014, dispuso la redistribución para fallo de algunos procesos que se encontraban en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena.

Cartagena-Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (...) (y) deberá vigilar el nivel de afectación de cualquier exploración sobre la finca, con el fin de no obstaculizar la restitución y el goce efectivo de la tierra”⁴².

La decisión de concertar cualquier injerencia con las víctimas para no limitar el ejercicio de sus derechos y ordenar a las entidades competentes la vigilancia sobre los niveles de afectación de cualquier actividad exploratoria o de explotación sobre bienes objeto de restitución fue reiterada en varias ocasiones por distintos tribunales⁴³.

Específicamente, en la sentencia del 18 de diciembre de 2017, además de ordenar a la ANH “revisar el contrato que recae sobre el inmueble a restituir, y vigil(ar) el nivel de afectación, con el fin de no obstaculizar la destinación económica del mismo y evitar la vulneración de los derechos fundamentales consagrados a favor de sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de las víctimas del conflicto armado”, previno al contratista (en este caso, la empresa Hocol S. A.) “para que se abstenga de celebrar cualquier clase de negociación, acordar y/o reconocer indemnizaciones y, en general, avanzar en actividades u operaciones que requieran la intervención, consentimiento o autorización de los titulares de derechos reales en el inmueble”⁴⁴.

En estas sentencias se observa que los jueces no suspendieron la ejecución de contratos ni ordenaron la exclusión de los predios de los títulos mineros. En su lugar, ordenaron: i) La concertación sobre cualquier injerencia en el predio objeto de restitución con las víctimas, para no limitar el ejercicio y goce efectivo de sus derechos, y ii) La vigilancia en cabeza de las entidades estatales respecto de los niveles de afectación de cualquier actividad exploratoria o de explotación sobre bienes objeto de restitución.

IV. Meta

En el marco del proceso de restitución de tierras de un predio ubicado en el municipio de Puerto Gaitán, la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá determinó que, como “en el interior del predio solicitado en restitución se encuentra la plataforma de explotación de hidrocarburos denominada PACIFIC RB569”, no era posible adjudicar dicho predio. Por lo tanto, se negaron las pretensiones de la demanda y se ordenó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas garantizar el acceso a la oferta institucional en materia de reparación a víctima y sus familiares⁴⁵.

42 Ídem.

43 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 24 de junio de 2016. Radicado No. 13-244-31-21-001-2014-00096-00. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 5 de octubre de 2016. Radicado No. 132443121001-201400005-00 (esta sentencia fue proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, pues la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por medio del Acuerdo PSAA14-102041 del 21 de octubre de 2014, dispuso la redistribución para fallo de algunos procesos que se encontraban en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena). Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 15 de diciembre de 2016. Radicado No. 132443121002201300090-01 (esta sentencia fue proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, pues la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por medio del Acuerdo PSAA14-102041 del 21 de octubre de 2014 y 0186 del 5 de noviembre de 2014, dispuso la redistribución para fallo de algunos procesos que se encontraban en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena). Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 22 de febrero de 2017. Radicado No. 132443121001-201500093-00. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 22 de febrero de 2017. Radicado No. 132443121001-201400037-00. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 27 de marzo de 2017. Radicado No. 132443121001-201400114-00. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 27 de marzo de 2017. Radicado No. 132443121002-201400069-00. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia de 18 de diciembre de 2017. Radicado No. 132443121001-201500095-00. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 24 de octubre de 2018. Radicado No. 132443121001-201400142-00. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 31 de octubre de 2018. Radicado No. 132443121003-201700044-00.

44 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 18 de diciembre de 2017. Radicado No. 132443121001-201500095-00.

45 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia del 22 de febrero de 2017. Radicado No. 500013121002-201400247-01. Esta sentencia fue proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, con base en el inciso tercero del artículo



V. Conclusiones y recomendaciones

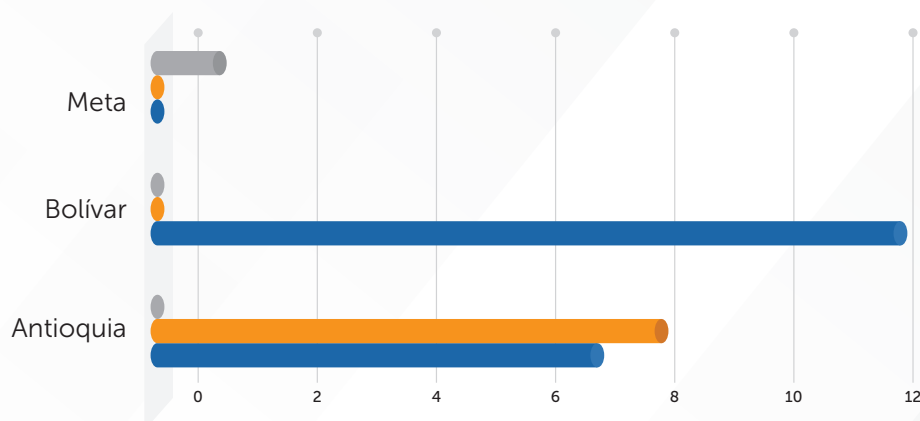
Como se pudo evidenciar en los acápite anteriores, hay diversas posturas respecto de la relación entre proyectos extractivos en predios objeto de restitución y la garantía de los derechos de las víctimas. Así, en Antioquia se encontraron decisiones que le daban primacía a lo segundo, ordenando la exclusión de los predios objeto de restitución de los títulos de exploración y explotación. Pero también se encontraron sentencias en las que los jueces consideraron que los proyectos extractivos no riñen con los procesos de restitución de tierras, pues la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales está en cabeza del Estado, quien puede otorgar concesiones para la explotación de dichos recursos.

Llama la atención la diferencia de decisiones en un mismo departamento, pues además de que algunas sentencias fueron proferidas por juzgados y otras por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, no se evidenció ningún otro criterio que justificara esa diferenciación en las posturas. Incluso en escenarios donde los supuestos de hecho eran similares, las decisiones tomadas por los juzgados frente a las decisiones tomadas por el Tribunal eran opuestas. Esto genera un riesgo de incertidumbre frente a la seguridad jurídica respecto de los procesos de restitución de tierras en predios que sean a la vez objeto de algún tipo de exploración y explotación por parte de empresas del sector extractivo.

79 de la Ley 1448 de 2011, que establece: "En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los jueces civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán para lo de su competencia al Tribunal Superior de Distrito Judicial".

Gráfica 1

- Los jueces niegan las pretensiones sobre el derecho a la restitución y remiten a las víctimas a la UAR IV para que se garantice la adecuada reparación
- Los jueces no imparten ningún tipo de orden pues no se evidencia la posible vulneración del derecho a la restitución
- Los jueces imparten órdenes a las empresas extractivas y a las entidades públicas con miras a garantizar el libre ejercicio del derecho a la restitución



Esta gráfica muestra la diferenciación en las decisiones emitidas por los jueces de restitución de tierras, incluso en un mismo departamento.

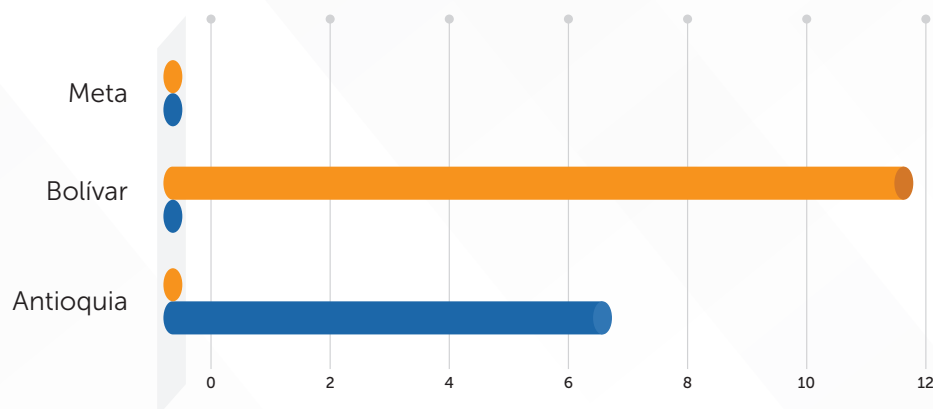
Por otro lado, en el departamento de Bolívar se encontraron decisiones que buscaron el balance entre los proyectos extractivos y el goce efectivo de derechos en los bienes objeto de restitución. Lo anterior, a través de: i) Ordenar la concertación sobre cualquier injerencia en el predio objeto de restitución con las víctimas, y ii) Advertir a las entidades estatales sobre la necesidad de vigilancia respecto de los niveles de afectación de cualquier actividad exploratoria o de explotación sobre bienes objeto de restitución.

En este punto también llama la atención la diferencia que existe entre órdenes encaminadas a proteger y garantizar los derechos de las víctimas respecto de los predios que han sido objeto de restitución. Por un lado, en Antioquia se tomaron decisiones encaminadas a excluir los predios objeto de restitución de las zonas o áreas donde se vayan a ejecutar proyectos de carácter extractivo. Por otro lado, en Bolívar, como se explicó, se tomaron decisiones en dos sentidos: i) Concertar con las víctimas que tengan la titularidad de la propiedad de los predios sobre los que se vayan a ejecutar dichos proyectos, y ii) Vigilar los niveles de afectación de dichos proyectos en los predios y en el goce efectivo de derechos.

Este tipo de diferencias en las órdenes puede llegar a generar incertidumbre sobre lo que las entidades estatales, las empresas del sector extractivo y las mismas víctimas deben hacer en escenarios de procesos de restitución de tierras que sean objeto de proyectos de exploración y explotación. Específicamente, respecto de la orden de concertar con las víctimas sobre la posible ejecución de proyectos extractivos en predios objeto de restitución, si bien en algunas de las sentencias se dispuso que serían la ANH o la ANM las encargadas de dicho proceso, no fue claro cómo se vinculó a este a la empresa encargada de ejecutar el proyecto.

Gráfica 2

Línea de argumentación 1: Los jueces imparten órdenes a las empresas extractivas y a las entidades públicas con miras a garantizar el libre ejercicio del derecho a la restitución



- Sentencias que contienen órdenes de vigilar y concertar con las víctimas
- Sentencias que contienen órdenes de excluir predios de restitución de las zonas de exploración

La gráfica muestra la diferenciación en las órdenes emitidas por los jueces de restitución de tierras en Bolívar y en Antioquia.

Finalmente, se presentan algunas recomendaciones relacionadas con este tema, el cual es de suma relevancia para el Ministerio de Justicia y del Derecho, pues dentro del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas (2014-2018), este fue la entidad encargada de elaborar un plan progresivo para mitigar los obstáculos de acceso a los remedios judiciales⁴⁶. Además, dentro del nuevo Plan de Acción (2019-2022), es una de las entidades coordinadoras del Grupo de Trabajo Interinstitucional, cuya misión es la gestión integral y coherente del Plan de Derechos Humanos y Empresas⁴⁷.

Adicionalmente, con base en la identificación de la respuesta que los jueces de restitución de tierras han dado ante la intersección de los derechos de las víctimas de despojo y las expectativas legítimas de las empresas sobre los proyectos que les han sido previamente autorizados, el Ministerio de Justicia puede obtener información que le permita evaluar cómo abordar los retos que se presentan con la interacción del régimen de derecho de las inversiones y el régimen derechos humanos en un contexto de justicia transicional⁴⁸, pues dentro de sus funciones se encuentra la evaluación de la política pública del sector administrativo de justicia y derecho⁴⁹.

46 Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas (2014-2018). Sección X, numeral 10.4.

47 Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos (2019-2022). Punto 5.4.1.

48 Prieto Ríos, E. A., & Urueña, R. (2017). Derecho de la inversión extranjera y acuerdos de paz: tensiones y soluciones. En Utopía u oportunidad fallida. Análisis crítico del Acuerdo de Paz (páginas 159-182). Universidad del Rosario.

49 Decreto 2897 de 2011, art. 2.1.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se formulan las siguientes recomendaciones:

- Recomendaciones para las empresas del sector extractivo:
 - » Las empresas que tengan interés en adelantar proyectos de carácter extractivo, en la medida de lo posible, deben adelantar todas las gestiones necesarias para determinar que los predios sobre los que buscan adelantar dichos proyectos no serán susceptibles de ser objeto de restitución de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.
- Recomendaciones para las entidades con competencia en materia de exploración y explotación de recursos naturales:
 - » Las entidades competentes de otorgar estos títulos de explotación y exploración deben garantizar el debido proceso para las partes intervinientes, lo cual se puede alcanzar a través de procesos de concertación con las víctimas que hayan recibido predios en restitución. Para esto, la entidad deberá establecer los parámetros de concertación, las partes involucradas y todos los demás aspectos que permitan, por un lado, garantizar los derechos de las víctimas, y por otro, ejecutar estos proyectos.
 - » Las entidades competentes deben garantizar que cualquier actividad que se vaya a realizar se haga conforme al estatus legal del área, y con respeto de los proyectos productivos que también se quieran adelantar en dichos predios. En ese sentido, se debe procurar no obstaculizar la destinación agrícola del predio.
 - » Las entidades competentes deben ejercer vigilancia constante sobre cualquier posible injerencia que afecte el goce efectivo de derechos.

