

LOS JUECES DE TIERRAS: UN TRABAJO VITAL, URGENTE Y APENAS RECONOCIDO

Los jueces de restitución de tierras, así como los jueces civiles involucrados en procesos de formalización de derechos de la propiedad rural, son centrales para la implementación de las políticas públicas que buscan solucionar una de las causas centrales del conflicto interno en Colombia. Sin embargo, la precariedad laboral, la congestión de los despachos, el choque de normas y conceptos, entre otros factores, afectan su labor. Primeros hallazgos del Observatorio de Tierras.



Por Juliana María Vergara Agámez
Fotos Milagro Castro

En el año 2019, la Corte Constitucional decidió que el término de aplicación de la *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011)* debía ser ampliado, lo que le dio una vigencia hasta 2031. Una década después su principal reto sigue siendo alcanzar a la mayoría de las víctimas de desplazamiento forzado y entregarles verdad, justicia y reparación.

Para el caso concreto de las víctimas de despojo de tierras la ley se enfrenta a varias dificultades, tal vez la más grande de ellas es que no hay una cifra exacta de la magnitud del delito. Según el informe *El papel de los jueces de restitución de tierras en el desarrollo de políticas públicas*, publicado por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (Orrdpa), los estimativos de varios estudios varían entre 1,2 y 10 millones de hectáreas que se deben restituir. A modo de comparación, esta última cifra equivale al área total de un país como Corea del Sur.

En medio del proceso que determina la ley se encuentran los jueces de restitución, quienes se encargan de restablecer y formalizar derechos a aquellos que fueron despojados o a quienes tuvieron que abandonar sus tierras por el conflicto armado. Es decir, los jueces de la República tienen un papel fun-

damental en esta política pública. No solo entregan el predio a la víctima, sino que también ordenan a otras entidades estatales cumplir con acciones complementarias de atención.

Esta última labor, aunque necesaria, choca con un principio fundamental: “Los jueces tienen que administrar justicia, no están para ejecutar políticas públicas”, explica Rocío del Pilar Peña Huertas, investigadora de la **Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario** y coordinadora académica del Orrdpa. Este Observatorio, creado en 2011 por cinco instituciones de educación superior, cuenta hoy con la participación de investigadores de las universidades Nacional (Iepri), Javeriana (Bogotá y Cali) y el Rosario (Facultad de Jurisprudencia), con el fin de crear una red de conocimiento para el seguimiento de la política pública en el campo colombiano. Con su trabajo interdisciplinario busca aportar al seguimiento de las instituciones que regulan los derechos de propiedad sobre la tierra en Colombia y su relación con el conflicto armado, el sistema político y el Estado.

Otra perspectiva de la labor judicial

Para obtener recursos que permitieran conocer mejor la función de los jueces —civiles y de restitución— involucrados en procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia, el Orrdpa se presentó en 2018 a la convocatoria de Fondos Concursables, modalidad *Big Grants*, de la Universidad del Rosario. Su proyecto *Los jueces y la propiedad rural. El eslabón perdido de la política pública sobre la tierra* fue seleccionado.

Como parte de su estrategia de socialización del conocimiento se han presentado dos informes. El primero, de marzo de 2020, dedicado a la exposición de la propuesta metodológica y de los primeros hallazgos, y el segundo, en marzo de 2021, que presenta resultados preliminares sobre el papel de los jueces en el desarrollo de la política pública de restitución de tierras, a partir de la caracterización de las sentencias judiciales que estos emiten.

Un equipo interdisciplinario comenzó en 2019 la investigación, enfocado en los dos tipos de jueces relacionados con la asignación de derechos de propiedad rural en Colombia: los jueces civiles y los jueces de restitución. Entre sus primeros descubrimientos está el hecho de que los jueces civiles, que tienen, entre otras competencias, dirimir conflictos relacionados con la propiedad, deben también lidiar con temas relacionados con planes y programas de políticas públicas, los cuales no son de su responsabilidad. Pero, debido a



las restricciones impuestas por la pandemia de la COVID-19, y pese a ser una línea de investigación de gran interés, la investigación tuvo que dejar de lado a estos jueces y avanzar solamente con los de restitución.

En esta línea específicamente, los investigadores analizaron la gestión de jueces de restitución de primera y segunda instancia y, más específicamente, el compendio de 332 sentencias expedidas entre febrero de 2015 y junio de 2020 en los departamentos de Cundinamarca, Meta, Tolima y Nariño. Una diferencia en relación con lo que usualmente hacen los estudios socio-jurídicos, que se focalizan en las altas cortes y tribunales.

De la revisión salieron conclusiones interesantes. Por ejemplo, que **las sentencias no reflejan las tendencias ideológicas de los jueces de primeras instancias y jueces de tribunales**. A diferencia de lo que se encuentra en la literatura de la Sociología del Derecho, que afirma que los jueces sí tienen sesgos de acuerdo con sus creencias, la revisión de estas sentencias muestra que los jueces juzgaron de la misma manera, usando las mismas herramientas. Es decir, que estas sentencias no permitieron develar dichas tendencias.

Otro elemento que sobresale es que **los jueces carecen de herramientas para desarrollar cabalmente su labor, que es bastante ardua**. Deben estudiar a profundidad toda la información entregada por la Unidad de Restitución de Tierras (URT) sobre los predios, analizar la norma y proferir sentencias que incluyen la aplicación completa de la política de tierras. Además, han llenado vacíos en las normas, ante lo cual son percibidos como los responsables de la demora de los procesos.

Asimismo, los jueces son un eslabón muy importante, pero las obligaciones y funciones que les asignan las políticas públicas no se correlacionan con esa importancia. La rama judicial es la única en la que no se contrata por prestación de servicios y, sin embargo, la precariedad de los jueces es evidente. La cantidad de trabajo es alta, siempre están cortos de tiempo para resolver los casos o deben proveerse con sus salarios de materiales de oficina e incluso de aseo para los despachos.

Eso sin mencionar que en ciudades intermedias se enfrentan a problemas como los cortes inesperados de energía e internet, que interrumpen abruptamente las audiencias. En ese sentido, Peña subraya que uno de los resultados más interesantes tiene que ver con la importancia de contar con una burocracia en su sentido real: una estructura con procedimientos, responsables, especializaciones y jerarquías, que permita que todo marche como un reloj. También que cuente con ga-

Solo 54 juzgados para todo un país

En Colombia han existido 54 juzgados de restitución de tierras, en 17 departamentos, según datos de la Rama Judicial:



332

Sentencias analizadas.
Expedidas entre febrero
de 2015 y junio de 2020.

Fuente: Rama Judicial.

rantías y recursos para actuar. El mensaje para la sociedad, y el Estado, es que allí radica la diferencia entre una democracia débil y una democracia fuerte: “Tener burócratas comprometidos y formados”.

Precisamente para conocer mejor el mundo de los jueces, con el objetivo de no teorizar y sí adentrarse en la práctica del Derecho, los investigadores se propusieron recolectar experiencias de viva voz de esos profesionales. Querían comprender cómo se desenvuelven y resuelven los casos, lo cual los llevó a realizar entrevistas en una fase inicial. Sin embargo, no consiguieron su propósito, puesto que los jueces fueron reacios a hablar de su trabajo e, incluso, algunos sintieron que los estaban evaluando.

Un país desordenado

Los retos que enfrentan a diario los jueces no solo están relacionados con asuntos de hoy, también los hay de vieja data. De siglos atrás.

Es el caso de la gran informalidad de la propiedad privada que se ha dado por diversas razones, la profesora Peña señala dos: “No tenemos catastros ordenados ni actualizados y las transacciones sobre la tierra son extremadamente costosas. No basta con que el comprador y el vendedor se pongan de acuerdo en el precio; hay que pagar en la notaría, en la Oficina de Registro y pagar los impuestos”.

Esos costos, que son iguales para todos los ciudadanos, sin tener en cuenta su nivel de ingresos, pueden ser muy altos para personas de escasos recursos. Esta es una de las razones por las que hay una gran cantidad de tierra en posesión informal.

Para la profesora, que cuenta con más de 25 años de experiencia profesional, aunque Colombia tenga un acuerdo general sobre la necesidad de ordenar la propiedad rural, será muy difícil que lo logre si los jueces siguen teniendo limitaciones como las mencionadas y otras más de carácter jurídico y organizacional. Por ejemplo, existen jurisprudencias de la Corte Suprema y de la Corte Constitucional que van en contravía, lo cual plantea dilemas para los jueces de menor rango.

De momento, la investigación reconoce que las políticas públicas que están consagradas en leyes (como la de restitución de tierras), incluyen el diseño institucional con el cual se van a



La profesora de Jurisprudencia del Rosario, Rocío del Pilar Peña Huertas, subraya que uno de los resultados más interesantes tiene que ver con la importancia de contar con una burocracia en su sentido real: una estructura con procedimientos, responsables, especializaciones y jerarquías, que permita que todo marche como un reloj.



poner en marcha, y establecen una especialidad de los jueces que la implementan, logrando así de manera ostensible la aplicación de dicha política.

Los investigadores esperan compartir todos estos planteamientos, contenidos en el informe, en primer lugar, con los jueces, para que ellos se vean reflejados en el tema y se sientan motivados a contar sus experiencias. En segundo lugar, con los profesores universitarios de Derecho, especialmente con aquellos que no conocen de primera mano la cotidianidad de la función judicial. También con investigadores en ciencias sociales y en temas socio-jurídicos y, por supuesto, con los legisladores y otros tomadores de decisiones, con el fin de que tengan presentes en sus proyectos y debates a quienes tienen la misión de aplicar las políticas públicas.

Este documento tiene una fácil aproximación porque es un texto ‘amigable’, contiene un glosario con los conceptos clave, gráficas, tablas e ilustraciones que, desde el primer vistazo, lo diferencian de las publicaciones jurídicas y académicas habituales. Está en línea con la propuesta de socialización del conocimiento que ha desarrollado el Observatorio desde sus inicios y que se evidencia en otros productos comunicativos, como el *podcast* [Con los pies en la tierra](#) en alianza con URosario Radio y el blog *Con los pies en la tierra*, del proyecto *Colombia+20* en conjunto con el diario *El Espectador*”.

“Esta investigación es una herramienta más para entender por qué la tenencia de la tierra en Colombia es importante para el conflicto y la violencia. Cuando un país es tan desordenado en la gestión de la propiedad, evidentemente le está dando herramientas a unas élites agrarias para que mantengan el poder”, puntualiza la investigadora. ■

