

**La tierra como eje central del conflicto armado en Colombia, una mirada a la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, sus antecedentes, implementación y problemáticas.**

**Por:**

*Ronald Esteban Restrepo Restrepo  
Ricardo Esteban Vargas Angel*

**Asesor:**

*Juan Esteban Vásquez Vera*

**Universidad EAFIT  
Escuela de Derecho  
Medellín, Colombia  
2018**

*En honor a las más de 7 millones de víctimas del conflicto armado en Colombia.*

Nota de aceptación

---

---

Jurado

---

Jurado

---

Medellín, octubre de 2018

## **Tabla de contenido**

<b>Introducción .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Síntesis del conflicto armado interno en Colombia.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1.1 Primer Periodo (1958-1978) La violencia, Rojas Pinilla y el surgimiento de la insurgencia. ....</b>	<b>11</b>
<b>1.1.2 Segundo Periodo (1978-1991) Las guerrillas, el narcotráfico y la conmoción. política.....</b>	<b>18</b>
<b>1.1.3 Tercer Periodo (1991-2010) Paramilitarismo, reafirmación guerrillera y seguridad democrática.....</b>	<b>25</b>
<b>1.1.4 Cuarto Periodo (2010-2016) El reconocimiento del conflicto, la visibilización de las víctimas y la búsqueda de la paz.....</b>	<b>31</b>
<b>1.2 La tierra como eje central del conflicto armado en Colombia.....</b>	<b>34</b>
<b>1.2.1 Siglo XIX, Las guerras entre federalismo y centralismo.....</b>	<b>35</b>
<b>1.2.2 Siglo XIX, Segunda mitad, entrando al capitalismo.....</b>	<b>37</b>
<b>1.2.3 Siglo XX, Hegemonía conservadora.....</b>	<b>40</b>
<b>1.2.4 Siglo XX, Republica Liberal de López Pumarejo.....</b>	<b>44</b>
<b>1.2.5 Siglo XX, Década de los cuarenta, inicios de “La Violencia”.....</b>	<b>47</b>
<b>1.2.6 Siglo XX, El Frente Nacional.....</b>	<b>49</b>
<b>1.2.7 Siglo XX, Inactividad de la reforma agraria en los ochenta.....</b>	<b>52</b>
<b>1.2.8 Siglo XX, La apertura económica en la década de los noventa.....</b>	<b>53</b>
<b>2. Antecedentes de la Ley 1448 de 2011.....</b>	<b>55</b>
<b>2.1 Víctimas en Colombia (alcances y definición).....</b>	<b>58</b>
<b>2.2 Legislación y jurisprudencia en materia de víctimas.....</b>	<b>61</b>
<b>2.3 Derecho internacional y desplazamiento forzado.....</b>	<b>86</b>

2.4 Restitución como derecho fundamental.....	93
3. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011.....	97
3.1 Estructura de la norma.....	98
3.1.1 Definición de víctima.....	103
3.1.2 Principios y derechos de las víctimas.....	107
3.2 Reparación a las víctimas (Formas de Reparación).....	111
3.2.1 Restitución de tierras como Reparación a las Víctimas.....	116
3.2.2 Procedimiento de restitución de tierras.....	119
3.2.3 Opositores de buena fe exenta de culpa.....	129
3.3 Otras formas de reparación (Indemnización, Rehabilitación, y Reparación Colectiva).....	133
4. Implementación real de la norma.....	136
4.1 Marco jurídico para la implementación de la norma.....	138
4.2 Creación Institucional para la implementación de la norma.....	154
4.3 Cumplimiento de las disposiciones legales.....	157
5. Comentarios de la Ley 1448 de 2011.....	165
5.1 Aspectos positivos de la Ley 1448 de 2011.....	165
5.2 Limitaciones de la Ley 1448 de 2011.....	171
5.3 Problemáticas de la Ley 1448 de 2011.....	176
6. Conclusiones.....	187
7. Bibliografía.....	191

## **Introducción.**

Colombia ha estado ante conflictos de gran envergadura desde la misma creación de la nación, cabe resaltar, las guerras civiles del siglo XIX, los enfrentamientos bipartidistas, las luchas obreras del siglo XX, el conflicto con las guerrillas después de la década de 1960 y el narco paramilitarismo que surge en 1980 y se mantiene hasta ahora. Si bien todos estos conflictos han tenido multiplicidad de causas y efectos, uno de los principales detonantes ha sido la tenencia y explotación de la tierra, la tierra como recurso y la tierra como control territorial.

Los conflictos en Colombia fueron escalando y transformándose a través de la historia, pero un elemento en común de todas estas confrontaciones fue la tierra, estos conflictos armados se caracterizan por la violación masiva, constante y sistemática de derechos humanos. Entre las muchas violaciones a los derechos humanos que se han cometido en estas seis décadas de conflicto, el desplazamiento forzado y el despojo de tierra ha sido el fenómeno que más víctimas ha dejado en el país. El Registro Único de Víctimas (RUV) tiene registradas 7.404.616 personas que han sido víctimas de desplazamiento a julio del año 2018 (Red Nacional de Información, 2018), esta cifra hace de Colombia el país con más desplazados internos del mundo, este doloroso primer puesto ha hecho que se enciendan todas las alarmas nacionales e internacionales, ya que sin duda el país se encuentra frente a una catástrofe humanitaria sin precedentes en la historia. A pesar de lo preocupante que resultan estas cifras, hay un gran número de casos que han quedado en el olvido y de los cuales no se tiene registro, el RUV solo registra casos de desplazamiento forzado a partir de 1996, lo que quiere decir que se excluyen cientos de miles de personas que fueron víctimas de hechos delictivos relacionados con el desplazamiento forzado antes de tal fecha, además, hay que tener en cuenta que muchas de las víctimas no acuden al RUV ni a ninguna institución pública, por

miedo a represalias, o porque se encuentran en zonas muy alejadas de los cascos urbanos donde la intervención estatal es poca o nula. El 87 por ciento de la población expulsada de sus regiones vivía en el campo (Centro Nacional de Memoria Historica, 2015); es decir, la gran mayoría de las víctimas de desplazamiento forzado son campesinos de bajos recursos y personas pertenecientes a comunidades étnicas, afrocolombianas e indígenas minoritarias, estas son personas que históricamente han estado marginadas en la adquisición y conservación de la tierra, excluidas de la participación política y culturalmente invisibilizadas y maltratadas. Las víctimas del conflicto armado, en la gran mayoría de los casos son colectividades ignoradas por el Estado y la sociedad, que han logrado sobrevivir, con sus propios recursos, medios y estrategias pero con un abandono total por parte del Estado. (Bello, 2013) Para estas desde luego la situación de desplazamiento representa la vulneración de una pluralidad de derechos fundamentales, conlleva el desalojo y abandono abrupto del lugar de vivienda lo que sin duda es un acontecimiento traumático que pone a prueba la estabilidad social, económica, laboral y familiar que en muchas ocasiones imposibilita que estos núcleos familiares alcancen una vida digna.(Sentencia T-159/11) El fenómeno del desplazamiento forzado no se dio en lugares puntuales del territorio nacional, por el contrario, 1.114 municipios registraron expulsión de población como consecuencia del conflicto armado, lo que representa un 97% del territorio. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2015) Recientemente, fuentes oficiales han reconocido que existen más de 8,3 millones de hectáreas (358.937 predios) despojadas o abandonadas por la fuerza. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2015)

Ya habiendo contextualizado la cruda problemática del desplazamiento forzado en Colombia, es pertinente comenzar por las políticas públicas desarrolladas durante estos años del conflicto que han buscado mitigar esta compleja situación. El desplazamiento forzado fue

un fenómeno invisible durante la mayor parte del conflicto colombiano, la expedición de la constitución política de 1991 -y las instituciones que la misma creó- marcó una etapa diferencial donde el respeto por los derechos humanos adquirió especial atención, principalmente en las altas cortes, sin embargo, no fue sino hasta la expedición de la Ley 387 de 1997, que se crea el primer instrumento normativo que reconoce la gravísima problemática del desplazamiento forzado y propone –aunque insuficientes- algunos mecanismos para hacerle frente a la problemática. Una de las principales críticas que se le hace a la Ley 387 de 1997 es la de darle un tratamiento de catástrofe humanitaria, más que un enfoque de vulneración de derechos humanos (Uprimny Yepes & Sánchez, Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia, 2010), a su vez se le critica fuertemente que el primer decreto que reglamentó esta materia se dictó cuatro años después (Decreto 2007 de 2001), y sería sólo hasta 2003, fecha en que entró en funcionamiento el Proyecto de Protección de Tierras de Acción Social, en que se empezaron a adoptar medidas reales para implementarlo. (Uprimny Yepes & Sánchez, Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia, 2010) Esta norma resultó insuficiente para afrontar la magnitud de la crisis, los índices de desplazamiento forzado y despojo de tierras a finales de la década de 1990 y principios de los 2000 fueron de los mayores en la historia del conflicto, por lo que en 2004, la Corte Constitucional a través de su emblemática sentencia T-025/2004 declaró el Estado de Cosas Inconstitucional para la población desplazada, en virtud de los insuficientes avances que había hecho el gobierno Nacional frente a una población que se encontraba en una situación de vulnerabilidad extrema. Esta sentencia marco un hito para que en los años posteriores se empezara a dar un tratamiento especial a esta población vulnerable y sentó las bases para que posteriormente se creara la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que será el principal objeto de estudio en este trabajo.



Es pues en este panorama que se dispone a hacer una observación primeramente histórica y posteriormente jurídica, sobre las causas y estadísticas del conflicto armado, relativas a la tierra y el desplazamiento forzado. Para esto, se analizará el contexto histórico en el que se desarrolló el conflicto, considerando las principales causas del mismo, haciendo énfasis a la tierra como eje central del conflicto armado en Colombia, posteriormente, se hará un recorrido por los instrumentos jurídicos creados para tratar esta problemática y cuales han sido sus antecedentes, para tal fin, se hará un análisis de la normativa nacional y de la incidencia que ha tenido el derecho internacional en la creación de los instrumentos normativos llamados a tratar el desplazamiento forzado, especialmente la Ley 1448 de 2011, como Ley macro que tiene por fin prevenir y mitigar efectos extremadamente nocivos del desplazamiento forzado y el despojo de tierras como consecuencias del conflicto interno armado en Colombia, entre otros. Para fines de este trabajo se hará un enfoque en el desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado interno en Colombia, sin embargo, más allá de la confrontación entre actores armados, existen intereses económicos y políticos que presionan el desalojo de la población civil de sus tierras y territorios. Sucede así con el narcotráfico y sus estructuras de financiación, que han sido definitivos en la sostenibilidad y agudización de la violencia sociopolítica en diferentes regiones del país. Por supuesto, no se puede dejar de lado intereses provenientes de sectores empresariales que también han contribuido a propiciar el desalojo y apropiación de importantes territorios. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

## **1.1 Síntesis del conflicto armado en Colombia.**

Establecer el inicio del conflicto armado en Colombia, o sus causas resulta sumamente complejo. Para la mayoría de los autores, las causas del conflicto están relacionadas principalmente con problemas vinculados a la tierra y las precariedades de la democracia que son inherentes al inicio de nuestra nación. El siglo XIX marco un periodo trascendental en la historia de nuestro país, la problemática agraria se hacía cada vez más evidente, la lucha bipartidista llevaría a una guerra civil conocida como la guerra de los mil días, en la que perderían la vida alrededor de cien mil colombianos. La finalización de esta guerra en 1902, no constituye como suele pensarse el fin de las guerras políticas entre los dos partidos tradicionales, que acontece en gran parte del siglo XIX, sino, la herencia que ese siglo deja al siguiente en materia de conflictos entre las dos grandes colectividades. (Gallego, 2011)

En este acápite se hará una síntesis del conflicto armado, este se dividirá en cuatro periodos; un primer periodo que transcurre desde 1954 hasta 1978, en este periodo se da la llegada del General Rojas Pinilla al poder, el inicio del Frente Nacional en 1958 y la transición de una violencia bipartidista a una violencia subversiva que significará el inicio de las FARC, ELN, EPL y M19. Un segundo periodo que transcurre desde 1978 hasta 1991, caracterizado por una proyección política de las guerrillas, fortalecimiento militar y ocupación masiva de territorios por parte de los guerrilleros, el surgimiento de los grupos paramilitares, la crisis y el colapso parcial del Estado, la expansión del narcotráfico y su posicionamiento en la agenda global, la Constitución Política de 1991; los procesos de paz y las reformas democráticas que dejaron resultados parciales que no eran los deseados. Un tercer periodo que transcurre desde 1991 hasta el año 2006, en este periodo tanto las guerrillas como los grupos paramilitares alcanzan su máximo poderío, la opinión pública se radicaliza hacia un fin militar del conflicto, las presiones internacionales crecen en la medida del incremento del narcotráfico y la masiva

violación de derechos humanos, además, se da la desmovilización parcial de los grupos paramilitares. Por último, un cuarto periodo que transcurre desde el año 2010 hasta el año 2016, este periodo se caracteriza por una gran ofensiva militar por parte del Estado, el debilitamiento de los grupos armados y finalmente el acuerdo de paz con las FARC celebrado en el año 2016. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

### **1.1.1 Primer Periodo (1958-1978) La violencia, Rojas Pinilla y el surgimiento de la insurgencia.**

En julio de 1954, la Asamblea Nacional Constituyente eligió a Gustavo Rojas Pinilla presidente de Colombia para el período 1954-1958, esta decisión fue tomada por el Partido Liberal y la facción Ospinista del Partido Conservador, con el fin de mitigar la violencia bipartidista de la época, una de las primeras actuaciones reaccionarias de Rojas Pinillas fue el 6 de septiembre decretar “la prohibición del comunismo internacional en Colombia”. (Bravo, 2015)

Rojas Pinilla inició su gobierno ofreciendo tanto a las guerrillas liberales como a las autodefensas campesinas una amnistía como intento de frenar el crecimiento de estos grupos insurgentes. Las guerrillas liberales se acogieron a la amnistía mientras que las autodefensas campesinas la rechazaron, este rechazo fue muy mal visto por el Gobierno que estaba sumamente influenciado por las políticas anticomunistas desplegadas por EE. UU durante la guerra fría. La respuesta del gobierno fue desplegar una ofensiva militar contra los núcleos de autodefensa campesina que no hicieron otra cosa que precipitar su transformación en guerrillas revolucionarias (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

A pesar de que los índices de violencia política bajaron levemente durante el inicio del gobierno del general Rojas Pinillas, el bipartidismo seguía cobrando miles de vidas. El general Rojas Pinillas dio indicios de querer perpetuarse en el poder, lo que lo convierte en

una amenaza para los partidos tradicionales, de ahí que tanto liberales como conservadores se propusieron terminar la dictadura militar del General Rojas Pinilla, restaurar la democracia y evitar la repetición de ciclos de violencia. (Hurtado, 2006)

Ante las pretensiones autonomistas de Rojas Pinilla, los partidos, la iglesia, los gremios económicos, sectores populares y de trabajadores unidos a estos, desarrollan la jornada del 10 de mayo de 1957, que pone fin al gobierno de Rojas Pinilla y a través de una Junta Militar, se retorna a la “democracia” y el poder vuelve a los partidos tradicionales en el marco del acuerdo del Frente Nacional. (Gallego, 2011) Este fue un acuerdo en el que los liberales y conservadores crearon una coalición donde pactaron alternarse el gobierno del país por periodos de cuatro años. Este pacto tuvo efectos muy negativos, tales como la exclusión, el clientelismo y la corrupción, lo cual posteriormente contribuyó a generar más violencia. (Hurtado, 2006) Tal como lo afirma Hurtado una de las principales efectos negativos del Frente Nacional fue la exclusión de la política de los partidos alternativos, este sentimiento de exclusión fue clave para que se desarrollaran con rapidez las guerrillas revolucionarias, las cuales concibieron que la única forma de lograr participación política era la violencia y las vías de hecho, el cierre de oportunidades legales que el Frente Nacional parecía exhibir se convirtió, para muchos, en justificación suficiente para optar por la lucha armada. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

Durante el desarrollo del Frente Nacional se transforman en su concepción y contenido las luchas sociales y políticas, la violencia y la guerra cambia sustancialmente su carácter, pasando de ser un mecanismo de acción política de los partidos tradicionales para acceder y permanecer en el gobierno, a ser un instrumento de la lucha social y política de sectores sociales y de izquierda de la población, para reivindicar derechos fundamentales, ampliar los espacios de participación política y, tratar de acceder al poder político con intenciones de

transformar la sociedad y el Estado. (Gallego, 2011) El principal objetivo del Frente Nacional fue ponerle fin a la violencia que las luchas bipartidistas habían enraizado en el país, sin embargo, la violencia no llegó a su fin ya que mutó en nuevas formas de violencia. En 1957 las denominadas autodefensas campesinas deciden cesar sus acciones militares, sin entregar sus armas, crece en el país una esperanza de paz que duró poco. Durante esta época de transición, el movimiento guerrillero de Marquetalia, Ríochiquito y en general de la región del sur que comprende los departamentos del Tolima, Huila, Cauca, donde se ha sostenido la resistencia armada sufre un cambio profundo en su estructura ya que modifica su carácter bélico y se transforma de un movimiento guerrillero a un Movimiento Agrario, los antiguos guerrilleros se transforman en dirigentes agrarios, labriegos y trabajadores del campo, en esta región del sur del país la transformación es rápida, el trabajo conjunto de los antiguos guerrilleros y los pobladores de la zona convierten estas regiones en terrenos con una altísima productividad agrícola, la prosperidad llega a la región pero con ella vienen nuevos retos y conflictos. El ejército y dirigentes políticos de la zona se unen para atacar a estos territorios los cuales denominan “repúblicas independientes” con el fin de apropiarse de estas tierras ya productivas y frenar el avance del comunismo en el país.

Confluyen varios hechos que van a transformar estas autodefensas campesinas –con vocación de movimiento agrario- en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC entre los que resaltan, el aumento de los enfrentamientos entre guerrillas comunistas y liberales, además, crecen los esfuerzos del régimen bipartidista para perpetuarse en los poderes locales y regionales. Otras versiones apuntan a que el regreso de los grupos comunistas a la lucha armada tuvo inicio, por un lado, con el asesinato de uno de sus jefes principales, Jacobo Prías Alape, alias Charro Negro, por parte de las guerrillas liberales; y, por otro lado, tuvo inicio con la reacción de estos grupos frente a la recuperación militar del territorio que realizaba el

Ejército Nacional, en la cual también resultaban golpeadas las guerrillas liberales y las bandas conservadoras. Según la narrativa oficial de las FARC, su surgimiento se relaciona con los ataques del Ejército contra las denominadas “repúblicas independientes”. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

En el año 1961 el liberalismo expide la Ley 135 que pone en marcha la primera reforma agraria en el marco del Frente Nacional. El artículo 1 de esta ley fijó seis objetivos orientados a eliminar la desigualdad en el campo y evitar que las constantes inconformidades promovieran revoluciones políticas, para tal fin el instrumento que se creó fue el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). Esta reforma agraria resultaría insuficiente, con resultados muy pobres atribuibles a diversos factores, entre los que resalta la inmensa corrupción que se da el interior del INCORA. (Quinche Ramírez M. F., 2015)

Entre 1962 y 1963 se da una serie de ataques guerrilleros que llevan a que el entonces presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) ordene ofensivas de gran poderío militar a los enclaves comunistas, en el mismo periodo se inicia la campaña de denuncias del senador Álvaro Gómez Hurtado contra las “repúblicas independientes” las cuales podían definirse como zonas campesinas en armas que escapaban al control estatal. Para los grupos guerrilleros las “repúblicas independientes” encarnaron la única alternativa de impulsar un movimiento agrario por fuera de los intereses de los partidos tradicionales. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

Eliminar las repúblicas independientes se vuelve prioridad para el gobierno, el 18 de mayo de 1964, los mandos militares dan a conocer públicamente el inicio oficial de “La Operación Marquetalia”, la cual se resume en recuperar los territorios de Marquetalia que se han constituido como “repúblicas independientes” bajo el comando de Manuel Marulanda, máximo líder de las guerrillas comunistas, posterior a esto el ejército logra su objetivo y toma

control sobre esta región del país. La derrota en la región de Marquetalia hará que los grupos guerrilleros convoquen a la *Conferencia del Bloque Sur*, en esta se unifican los grupos de Riochiquito, Natagaima, El Pato, Guayabero y Marquetalia, allí se reúnen alrededor de 100 combatientes. El 20 de Julio de 1964, durante la conferencia se elabora y se da a conocer el Programa Agrario De Las Guerrillas, el programa es un texto donde se explica el porqué de la revolución y de los propósitos de la misma, está dirigido a las personas del campo, trabajadores, estudiantes, intelectuales revolucionarios, y en general a la población colombiana, en él se advierte la existencia de un movimiento revolucionario de campesinos del Sur del país que han tenido que soportar la acción de las fuerzas institucionales y criminales que se perpetra en el poder gracias a los dueños de la tierra, ganaderos, comerciantes y oportunistas de la política. El Programa Agrario se convierte en la principal guía y bandera de lucha del movimiento revolucionario que surge con profundas raíces en el problema de la lucha por la tierra. (Gallego, 2011)

Dos años después, se convoca la II Conferencia Guerrillera en la que este movimiento adoptó el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, que expresaba ya cierta orientación hacia una estrategia más ofensiva, y estaban constituidos por 300 hombres repartidos en seis frentes. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013) De manera casi simultánea a la creación de las FARC en 1965, surgen dos nuevos grupos beligerantes, el Ejército de Liberación Nacional - ELN (1962) y el Ejército Popular de Liberación EPL (1967), la creación de ambos grupos se da entre estudiantes que se inspiran en las revoluciones cubana y china para buscar a través de la lucha revolucionaria un cambio en el modelo político y económico del país, el Frente Nacional y su carácter excluyente también juega un papel importante en el surgimiento de estos grupos.

Durante las décadas de 1960 y 1970, las actividades estos grupos no tuvieron protagonismo en la escena nacional, debido al aislamiento de los grupos guerrilleros en zonas alejadas y al carácter débil de dichas organizaciones, tanto en el plano político como en el militar. Durante este periodo dieron grandes ofensivas militares a estos grupos insurgentes, estas ofensivas estuvieron amparadas en la figura de Estado de Sitio (Artículo 121 de la Constitución Política de 1886) Los estados de sitio, terminaron siendo una herramienta política permanente durante todo el Frente Nacional (1958-1974). (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

En el año 1970 Gustavo Rojas Pinilla con su partido Alianza Nacional Popular (ANAPO), se postula como candidato presidencial a las elecciones del mismo año, enfrentándose a Misael Pastrana candidato del partido conservador encuadrado en el Frente Nacional. Rojas Pinilla se había convertido en un caudillo con muchísimo apoyo en todo el país, por lo que se especulaba que Rojas Pinilla acabaría con el Frente nacional por la vía democrática. El día de las votaciones llegó, como era de costumbre las estaciones radiales contabilizaban y comunicaban los resultados más rápido que la Registraduría Nacional, en estas transmisiones ya se anunciaba una ventaja considerable de Rojas Pinilla frente a Misael Pastrana, fue entonces cuando el Ministro de Gobierno de esa época Carlos Augusto Noriega ordeno a las estaciones radiales abstenerse de seguir comunicando los resultados hasta que la Registraduría Nacional diera un veredicto final. Al día siguiente se le informo al país que el nuevo presidente era Misael Pastrana, las denuncias sobre un supuesto fraude electoral no se hicieron esperar, las tensiones en el país crecieron a tal punto que el presidente Lleras Camargo ordenó el estado de sitio y el toque de queda, a su vez, se le dictó arresto domiciliario a Rojas Pinilla para que no incentivara la creciente idea del fraude. Este supuesto fraude electoral será el detonante para la creación por parte de estudiantes universitarios de una nueva guerrilla en Colombia que adoptaría el nombre de Movimiento 19 de abril o M19.



Pese a que se sumaron nuevos actores al conflicto, la violencia entre 1966 y 1977 disminuyó considerablemente a tal punto que desplazó la atención gubernamental hacia las reformas necesarias para impulsar la economía y hacer frente a los grandes retos que Colombia se planteaba en términos de industrialización y al rápido incremento de la urbanización.

En el año 1974 se da el fin del Frente Nacional, Alfonso López Michelsen gana las elecciones frente al conservador Álvaro Gómez Hurtado por una amplia mayoría y pone fin a un pacto político que había puesto cuatro presidentes en el poder.

El fin del Frente Nacional obedece a muchos factores, entre los que destacan las crecientes inconformidades del sector obrero del país que aboga por mejores condiciones laborales, el crecimiento de ideologías comunistas en los jóvenes de los cascos urbanos que luchaban por una participación política, y por supuesto el creciente número de grupos insurgentes que habían tomado las armas como respuesta a la profunda exclusión que la coalición había arraigado en el país.

El periodo del Frente Nacional a pesar de tener evidentes desaciertos, también fue un periodo caracterizado por el crecimiento y la estabilidad económica, esta situación cambio con la llegada de Alfonso López Michelsen al poder en 1974, la economía tuvo un fuerte declive, para corregir el déficit fiscal, Alfonso López Michelsen decretó la emergencia económica, la inflación incrementó, se eliminaron subsidios y también incrementaron las tarifas de servicios públicos (Toro, 2016). Esto aumentó el malestar creciente de la clase trabajadora, la decepción que causó el Gobierno de López Michelsen y la progresiva congregación social urbana, impulsaron actuaciones de los actores del conflicto armado, es entonces cuando la guerrilla del M-19 despliega una serie de operativos en Bogotá, con acciones muy visibles, de alto impacto mediático y eficaz conexión con el pueblo. Estas provocaciones del M-19 al

gobierno de turno le da gran popularidad entre las clases obreras de Bogotá. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013).

El declive económico que evidencio el país en el gobierno de López Michelsen, llevo a que los sectores sindicales del país convocaran a un gran paro cívico en septiembre de 1977, el entonces ministro de Trabajo, Rafael Pardo Buelvas, tildó esta iniciativa de insurgente. Lo que inicialmente fue pensado como una huelga nacional de trabajadores, que eventualmente podía contar con el apoyo de barrios populares, se convirtió en un estallido de toda la inconformidad del país. (José, 2016) En la noche del 13 de septiembre de 1977 detonaría lo que sería el paro cívico más sangriento de la historia reciente de Colombia, los hechos ocurrieron principalmente en Bogotá, dejando un saldo de alrededor de 30 personas muertas y toda la ciudad en llamas.

Cuando acabó el Paro, las consecuencias para los trabajadores fueron una ‘victoria’ ya que el salario mínimo subió tres veces en los ocho meses siguientes, a la vez que el salario en la industria subió 16 puntos (Toro, 2016). Esta victoria para los gremios obreros hizo que el partido comunista siguiera ganando adeptos en las urbes, al tiempo que las guerrillas en el campo lentamente se organizaban como complejas estructuras criminales.

### **1.1.2 Segundo Periodo (1978-1991) Las guerrillas, El narcotráfico y la Conmoción política.**

A finales de la década de los setenta crecen las tensiones entre las fuerzas militares y el partido comunista. En el contexto internacional de la guerra fría, había triunfado la revolución sandinista en Nicaragua, en 1979, y los avances de las guerrillas en El Salvador y Guatemala preocupaban de sobremanera a los partidos tradicionales y las elites militares del país, las cuales culpaban al partido comunista y a las uniones sindicales de la expansión de los grupos guerrilleros.

Afines a este movimiento anticomunista de las fuerzas militares, comienzan a surgir en diferentes regiones rurales del país grupos armados de autodefensa. El Decreto Legislativo 3398 de 1965, que se volvió legislación permanente por la Ley 48 de 1968, estableció las bases legales para la creación de grupos de autodefensa bajo la colaboración y vigilancia de las Fuerzas Armadas. Fueron creados en el contexto de la Guerra Fría y la llamada Doctrina de Seguridad Nacional como rechazo al desarrollo de agrupaciones guerrilleras. (Jaramillo, 2005)

Desde sus inicios las autodefensas se declararon enemigos acérrimos de los grupos insurgentes guerrilleros, este fenómeno de grupos de autodefensa pone en evidencia la debilidad estatal y su poca o nula presencia en diversas zonas del país. “Según lo han declarado los jefes de los primeros grupos armados de autodefensa en las indagatorias a la fiscalía, en la Unidad de Justicia y Paz, el Ejército Nacional dio apoyo y favoreció a estos grupos, con armas, municiones, entrenamiento y respaldo en sus operaciones”. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

Esta nueva fase del conflicto armado se pone en evidencia cuando en 1981 una lluvia de panfletos, arrojados desde una avioneta sobre el estadio Pascual Guerrero de Cali, anunció la creación del grupo Muerte a Secuestradores (MAS), este grupo nace a raíz del secuestro por parte de la guerrilla del M-19 de Martha Nieves Ochoa, hermana de algunos miembros notorios del Cartel de Medellín. Este grupo persiguió y asesino a una gran cantidad de miembros guerrilleros hasta que el M-19, hace la liberación de Martha Nieves Ochoa y se disuelve el grupo MAS, sin embargo, su nombre seguiría siendo usado mucho tiempo después, por otros grupos paramilitares en su lucha contra los grupos guerrilleros.

Belisario Betancur (1982-1986) llega a la presidencia en un momento crítico donde las guerrillas empiezan a expandirse y a ganar nuevamente territorios en zonas rurales del país.

Las FARC pasan de una estrategia puramente defensiva a una estrategia de ofensiva militar, expanden sus frentes y ganan territorio, los grupos paramilitares a su vez crecen en número, por lo que el presidente Belisario Betancur pone en marcha una salida negociada del conflicto, decide iniciar un proceso de paz con las guerrillas en las que les ofrece amnistías para los delitos políticos de sedición y asonada. Este momento resulta clave ya que es la primera vez que el gobierno nacional reviste de carácter político a las guerrillas.

En el marco del proceso de paz propuesto por el presidente Belisario Betancur, se firma en el año 1984 los acuerdos de Corinto, este será un documento donde se pacta con el M-19 un cese al fuego bilateral, algunos grupos guerrilleros se acogen a las amnistías, otros como las FARC deciden hacer caso omiso a la búsqueda pacifista del fin del conflicto.

En este contexto de inserción política de los grupos guerrilleros se crea el partido político Unión Patriótica (UP), este partido fue conformado por políticos de izquierda democrática y por algunos miembros de las FARC que dejan las armas para incorporarse a la vida política. La creación de un partido político de izquierda con ideales comunistas fue fuertemente rechazada por los mandos militares, la mayoría de los gremios económicos y buena parte del establecimiento político nacional, pero también entre las élites regionales que interpretaban como una amenaza el avance electoral de la izquierda y el acoso guerrillero que se exteriorizaba en las extorsiones y los secuestros. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013) El avance de la Unión Patriótica tuvo como resultado un recíproco crecimiento de los grupos paramilitares, estos manifestaron en aquel momento que su lucha sería también frente al Estado por consentir el desarrollo de un movimiento político de ideología comunista. La creación de la UP y la participación de guerrilleros en el partido no significó en ningún momento el cese de actividades delictivas por parte de las FARC, por el contrario, en esta época se incrementaron los secuestros y extorsiones como vías para financiar la guerra, estas

actividades delictivas se entienden como un mensaje de rechazo a los procesos de paz que se adelantan en la época.

A los múltiples actores de violencia en colombiano se le suma uno nuevo, el narcoterrorismo, el 30 de abril de 1984, el cartel de Medellín asesina al ministro Rodrigo Lara Bonilla, este hecho da inicio a la guerra entre narcotráfico y Estado. A partir de ese momento, jueces, fiscales y funcionarios públicos se vuelven objetivo de la acción terrorista del narcotráfico. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

El fracaso definitivo de los procesos de paz fue evidente cuando en el año 1985 el M-19 pone fin al cese al fuego pactado en los acuerdos de Corinto, y despliega un operativo en el que se toma el Palacio de justicia, dándose así el más sangriento hecho de las relaciones entre militares, gobierno, guerrilleros y población civil (Gallego, 2011) La toma del palacio duro alrededor de 28 horas, para el momento en el que la fuerza pública retomó el control del palacio de justicia, había un saldo de 95 muertos, entre ellos 11 magistrados y 12 desaparecidos, dos de los cuales han sido encontrados en fosas comunes. Ningún guerrillero sobrevivió. (Revista Semana, 2004)

Para la mayor parte de la opinión pública se había hecho obvio que el proceso de paz de Betancur había sido hábilmente aprovechado por las guerrillas para ampliar sus frentes y afectar a regiones que estaban más integradas a la vida política y económica de la nación: entre 1981 y 1986, el EPL pasó de tener dos frentes a contar con doce; el ELN pasó de tres frentes a diez; y las FARC, de diez frentes a 31.8. (Echandía, 2006)

Al fracaso de los acuerdos de paz que intentó la administración de Belisario Betancur, le precedió un periodo en el país llamado la *Guerra Sucia*, en este periodo se unen militares, paramilitares y narcotraficantes para exterminar a los miembros del partido Unión Patriótica,

a pesar de los muchos esfuerzos de este partido por desligarse de las FARC fueron asesinados dos candidatos presidenciales Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa, ocho congresistas, 13 diputados, 70 concejales, 11 alcaldes y miles de sus militantes. Los asesinatos fueron cometidos por grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública, muchas veces en alianza con los narcotraficantes, según lo han documentado los fiscales de Justicia y Paz. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

Entre 1986 y 1990 se dio la presidencia de Virgilio Barco, durante su gobierno se inician las negociaciones que posteriormente logrará la desmovilización de las guerrillas del M-19, Quintín Lame, PRT y Corriente de Renovación Socialista. (Gallego, 2011) Barco demandaba el cese de hostilidades a cambio de amnistías, seguridad y participación en política a los guerrilleros que se reintegraran a la vida civil y abandonaran las armas. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

A pesar de los diálogos que se dan con algunas guerrillas, este periodo estuvo marcado por el narcoterrorismo, se intensifica la guerra entre el Estado y los carteles de la droga, en este periodo son asesinados múltiples líderes sociales y políticos, además las sedes de periódicos, bancos, centros comerciales, e instituciones estatales son blanco de atentados de diversa índole, estos atentados son usados por los carteles de la droga como mecanismos para desincentivar el acuerdo de extradición con Estados Unidos. El narcoterrorismo azotó las principales ciudades del país, la guerra entre carteles de la droga y el Estado produjo el asesinato de cuatro candidatos presidenciales (Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo, Carlos Pizarro León-Gómez y Luís Carlos Galán Sarmiento) (Quinche Ramírez M. F., 2009)

Luis Carlos Galán había ganado muchísima popularidad con un discurso en contra del narcotráfico, la corrupción y los múltiples grupos armados que convergían en el país, su asesinato generó una indignación nacional que se evidenció con una marcha donde

participaron más de un millón de personas en rechazo a la violencia que los carteles de la droga habían infundido en el país.

Pocos días después del asesinato de Galán, se da en la capital del país una multitudinaria marcha conformada principalmente por estudiantes que se llamó “la marcha del silencio”, el fin de esta protesta pacífica era la inclusión de una séptima papeleta en las elecciones a corporaciones públicas que se realizaría el 11 de marzo de 1990, su objetivo era el de consultar al pueblo acerca de la eventual convocatoria a una Asamblea Nacional, que propiciaría el cambio de Constitución Política. (Quinche Ramírez M. F., 2009)

Lo que empezó como una marcha no tardó mucho en convertirse en un movimiento social llamado “*Todavía podemos salvar a Colombia*”, este movimiento contó con el apoyo de diversos sectores del país, se elevó una consulta al entonces Registrador Nacional del Estado Civil, Jaime Serrano Rueda, con el fin de que estableciera la viabilidad legal de introducir esta séptima papeleta, la respuesta del Registrador fue positiva. Las elecciones se realizaron y la séptima papeleta contó con el voto a favor de alrededor de dos millones de personas. (Quinche Ramírez M. F., 2009) A pesar de que la séptima papeleta contó con un gran apoyo, la constitución de 1886 no previa el mecanismo de asamblea constituyente, por lo que fue necesario que el presidente Barco expidiera el Decreto legislativo 927 de 1990, este decreto convocaba nuevamente al pueblo el día 27 de mayo de 1990, en las elecciones presidenciales, a favor o en contra de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Con la expedición de este decreto se presentó un nuevo problema jurídico, este decreto era una norma de carácter excepcional y transitorio, por lo que debía ser objeto de control constitucional automático por la Corte Suprema de Justicia, la cual terminó aprobando el decreto y dando vía libre a la Asamblea Nacional Constituyente. (Quinche Ramírez M. F., 2009)

La Asamblea se instaló el 5 de febrero de 1991, y luego de 5 meses de deliberación entregaron el texto final que fue aprobado por los Delegatarios Constituyentes el 4 de julio de 1991.

La nueva Constitución Política de Colombia llegó en un momento oscuro del país, la carta para muchos fue una luz de esperanza de un cambio muy anhelado en el país.

Se trataba de un pacto de paz y de una carta de navegación para transitar hacia la construcción de una sociedad fundada en la convivencia pacífica, el Estado Social de Derecho, el fortalecimiento de la democracia participativa, las garantías políticas y la vigencia de los Derechos Humanos, en una sociedad reconocida como diversa, pluriétnica y pluricultural, la nueva carta política consagró el mandato constitucional de promover el acceso a la propiedad de la tierra como medio para avanzar en la consolidación de la paz, la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de los pobladores del campo. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013)

El texto de la constitución política tal como se conoce actualmente, fue el fruto de exhaustivos debates en los que participaron no solo los partidos políticos tradicionales (liberal y conservador), sino diversos colectivos sociales, grupos guerrilleros desmovilizados que formaron parte de dicha Asamblea y otros sectores políticos, entre ellos dos representantes de las comunidades indígenas. (Camacho, 1997) La constitución de 1991 fue la única constitución que se creó de manera participativa, por primera vez en la historia del país, se eligieron sus constituyentes mediante voto popular, así se logró que la constituyente estuviera conformada por miembros de diversa índole. (Quinche Ramírez M. F., 2009)

Un anhelado fin de la violencia se expande en el territorio colombiano con la expedición de la nueva constitución, sin embargo, a pesar de ser un proyecto incluyente no cuenta con la participación y el apoyo de algunos grupos armados lo que dificultara el fin de un conflicto que para la época cumple tres décadas en el país



### **1.1.3 Tercer Periodo (1991-2010) Paramilitarismo, la reafirmación guerrillera y Seguridad Democrática.**

Después de la constituyente el Gobierno de Cesar Gaviria intento unos diálogos en Caracas, Venezuela, y en Tlaxcala, México, con el ELN, las FARC y la disidencia del EPL, entre 1991 y 1992 (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013), el asesinato de un ministro que estaba secuestrado por parte de las FARC pone fin a estos diálogos. Tras los fracasos de los diálogos, las guerrillas que seguían en armas se enfocaron en ocupar los territorios de las guerrillas desmovilizadas, esto provocó una rápida expansión principalmente de las FARC.

La constitución política de 1991 inicialmente no contempló la extradición de nacionales, esto disminuyó las fuertes tensiones entre el estado y los carteles de la droga, por esto se iniciaron diálogos entre el gobierno nacional y Pablo Escobar, líder del cartel de Medellín. El gobierno ofrece unas condiciones favorables para su reclusión y el capo de la droga se somete a la justicia y es confinado en una cárcel de “máxima seguridad” conocida como La Catedral. Escobar sigue delinquiendo desde las instalaciones de la cárcel, el gobierno en respuesta, modifica las condiciones de su reclusión, esto lleva a que un año más tarde Escobar se fugue de La Catedral.

La captura de Pablo Escobar se convierte en prioridad en la agenda estatal, se crea un bloque especial de búsqueda con ayuda del gobierno de Estados Unidos, se establecen alianzas muy controversiales con grupos paramilitares entre los que resalta el autodenominado Perseguidos por Pablo Escobar (PEPES), este grupo está conformado por miembros del cartel de Cali, ex socios de Escobar y otros enemigos del capo entre los que se encuentra el ex jefe paramilitar Carlos Castaño. Poco tiempo después localizan a Escobar por medio de una llamada telefónica, lo interceptan y es abatido el 2 de diciembre de 1993.

La muerte de Pablo Escobar Gaviria y de Gonzalo Rodríguez Gacha da inicio al declive del cartel más poderoso del país, el cartel de Medellín, esto origina confrontaciones entre narcotraficantes, paramilitares y guerrilleros por el control de los recursos del narcotráfico que antes estaban bajo el mando de Escobar y Rodríguez Gacha.

En el año 1994 llega Ernesto Samper a la presidencia, esta es una administración que inicia con grandes tropiezos, pues se hacen públicas múltiples denuncias sobre la procedencia de los dineros con que se financia su campaña electoral, se incorporan al espectro político y mediático, pruebas que contienen conversaciones respecto de aportes de dinero provenientes del narcotráfico a la campaña de Samper, se inicia un proceso en la comisión de acusaciones de la cámara de representantes conocido como el “proceso 8.000” que contra todos los pronósticos no condena a Samper, sin una declaración de culpabilidad o inocencia el proceso fue precluido.

Durante el gobierno de Ernesto Samper el conflicto armado tiene grandes avances.

La guerra entre guerrilla, Estado, paramilitares y narcotráfico agudiza el problema del desplazamiento forzado y la expropiación de la tierra. Se calcula en cuatro millones y medio la población desplazada por la guerra y en cuatro millones de hectáreas el botín de guerra, capturado por paramilitares y narcotraficantes. (Gallego, 2011)

El gobierno de Samper nunca obtiene legitimidad en la opinión pública, esto se agrava fuertemente cuando el 2 de noviembre de 1995 es asesinado el político conservador Álvaro Gómez Hurtado, quien ejercía una fuerte oposición al gobierno de Samper, este asesinato se da envuelto en rumores de que se gestaba un golpe de estado por parte de Gómez Hurtado.

Otro gran desacierto en el gobierno de Samper fue la creación de las Cooperativas Rurales de Seguridad (Convivir), en un inicio buscaban poner fin al problema del paramilitarismo, pero pronto se convierten en un problema mayor en cuanto que legalizadas adoptan un

carácter beligerante, son dotadas de armamento, se convierten en ejércitos privados, con estrechas relaciones entre el narcotráfico y el paramilitarismo.

A partir de 1996 la guerra alcanzó su máxima expresión, extensión y niveles de victimización. El conflicto armado se transformó en una disputa a sangre y fuego por las tierras, el territorio y el poder local. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

Andrés Pastrana es elegido presidente para el periodo 1998- 2002, su administración estuvo marcada por el intento de un proceso de paz con las FARC que no tendría los resultados previstos. El proceso de paz tiene sus inicios en 1997 pero no es sino hasta el 7 de enero de 1999 que inician formalmente los diálogos, las FARC exigieron la desmilitarización de cinco municipios al sur del país entre los que resalta el Caguan para poder iniciar los diálogos, el grupo insurgente con los antecedentes del exterminio de la Unión Patriótica desconfía del gobierno y determina que si no se da un despeje de las fuerzas militares en estos municipios no entablara diálogos de paz con el gobierno en cabeza de Andrés Pastrana.

En el marco del proceso de paz se da el canje humanitario de cientos de secuestrados que se encontraban en poder de las FARC a cambio de guerrilleros presos, este tal vez sea el único aspecto positivo de un proceso de paz que tuvo grandes fallas, el gobierno Pastrana en el año 2000 firma un acuerdo bilateral con el gobierno de los Estados Unidos conocido como “Plan Colombia” para combatir los grupos al margen de la ley y el tráfico de droga que se situaba como un problema de salud pública en Estados Unidos, esto es visto por las FARC como una grave provocación, además, no se pactó un cese al fuego para iniciar los diálogos, la continuidad de la guerra imposibilitó llegar a un acuerdo, para muchos sectores el despeje del Caguan y otros 5 municipios fue el mayor de los desaciertos, despejar estos municipios que tenían una ubicación estratégica como corredor para sacar droga del país, hizo que las FARC se fortaleciera en gran medida, además que por otro lado el paramilitarismo también

se fortalece, en este periodo se crean las Auto Defensas Unidas de Colombia (AUC) comandadas por Carlos Castaño.

El apoyo internacional en busca de un proceso de paz tuvo su punto álgido durante el mandato del presidente Andrés Pastrana, que mantuvo la convicción de que se podía negociar en medio del conflicto y sin un alto al fuego. A finales de 1998, el presidente Pastrana permitió la desmilitarización de una amplia zona del país para negociar con las FARC, con las que acordaron una Agenda de 12 puntos (Agenda Común para el cambio hacia una nueva Colombia, o Agenda de La Machaca, de mayo de 1999) y, posteriormente, se conformó una Mesa Nacional de Diálogos y Negociación, así como un Comité Temático. En marzo de 2001, se estableció el Grupo de Amigos del proceso con las FARC, conformado por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela.

Finalmente, en el año 2002 se produce el secuestro del senador Jorge Eduardo Gechem Turbay, presidente de la comisión de paz del Senado, el secuestro es cometido por uno de los frentes de las FARC y se considera el detonante para que el gobierno Pastrana de por terminado el proceso de paz.

Como respuesta a la ruptura del proceso de paz en febrero del 2002, las FARC desencadenaron una ofensiva que tuvo, entre otros episodios, la detonación de un carro bomba en Villavicencio, con 10 muertos y 70 heridos, el 7 de abril del 2002; el secuestro de los 11 diputados de la Asamblea del Valle del Cauca, el 11 de abril del mismo año; y el atentado terrorista contra el Club El Nogal, el 7 de febrero del 2003. Con la extensión de la guerra a las ciudades, las FARC buscaban generar un clima de asedio relativo sobre los centros urbanos más importantes del país, para demostrar que habían dejado de ser la tradicional guerrilla campesina inserta en economías y

territorios de retaguardia, pero también para comunicarle a la opinión pública que sería “costoso continuar la guerra e impensable ganarla” (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

El fracaso de los procesos de paz hizo que en el año 2002 llegara a la presidencia Álvaro Uribe Vélez, a diferencia de su antecesor, Uribe considera que los diálogos no son la vía para acabar con el conflicto armado, sino que es el fortalecimiento del ejército lo que llevara a la derrota de los grupos insurgentes. A partir de este planteamiento, su Gobierno desencadenó la mayor ofensiva política, militar y jurídica contra las guerrillas en la historia del conflicto colombiano. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

El resultado de esta política de seguridad democrática se evidencio rápidamente en un debilitamiento de la capacidad ofensiva de las guerrillas, esto se financio a través de unos impuestos extraordinarios y del uso de métodos muy cuestionables.

Las fuertes presiones a los militares y un sistema de incentivos tuvieron unas consecuencias perversas en el país, esto llevo a que las fuerzas militares cometieran delitos para hacerse acreedores a los incentivos, se asesinan campesinos para hacerlos pasar por guerrilleros y obtener las recompensas, a este fenómeno se le conocerá como “falsos positivos”, investigaciones actuales muestran que alrededor de 10.000 civiles fueron asesinados y hechos pasar por guerrilleros por parte del ejército de Colombia (Daniels, 2018). Otra problemática desencadenada con la estrategia de seguridad democrática fue el acoso y la persecución judicial contra las estructuras políticas y sociales de oposición al gobierno Uribe, en este contexto se desarrollan las interceptaciones telefónicas y los seguimientos ilegales del DAS a dirigentes políticos, periodistas, magistrados y congresistas. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

Otro suceso importante que se dio en la administración de Uribe Vélez fue las negociaciones con los grupos paramilitares que en el año 2005 dan lugar a la Ley 975 de 2005 o “Ley de Justicia y Paz”, esta Ley le da inmensas garantías a los grupos paramilitares y guerrilleros para que dejen las armas y se reincorporen a la vida civil, en muchos casos generando impunidad frente a delitos de lesa humanidad, entre el 2003 y el 2006 se desmovilizaron, 36.000 paramilitares, de estos, 4.408 se acogieron a la Ley de Justicia y Paz, que les permitía lograr penas de máximo 8 años por delitos que, normalmente, tenían condenas de 40 años o más. (El Tiempo, 2016)

Este proceso en términos generales fue negativo ya que no se acabó por completo con el fenómeno paramilitar, muchos grupos de los que participaron en el proceso con el tiempo se reorganizaron y siguieron delinquiendo.

En el año 2014 se hizo una valoración de los resultados de la ley 975 de 2005, arrojando estas preocupantes cifras:

Menos de 20 de los más de 4.000 postulados a la Ley de Justicia y Paz han sido condenados, los paramilitares han confesado más de 40.000 crímenes que afectaron a 51.000 personas, entre ellos cerca de mil masacres, 25.000 asesinatos, más de 3.500 desapariciones forzadas que involucran, entre otros, a más de 1.400 agentes del Estado. (Revista Semana, 2014)

En el año 2006 Álvaro Uribe adelanta una reforma constitucional para poder participar en las elecciones presidenciales de ese año y ser reelegido, tiempo después saldría a la luz pública un escándalo denominado “Yidispolítica” en la que se evidenció como grupos paramilitares permearon en el congreso para posibilitar la reforma constitucional que le dio la reelección a Uribe.

El mandato de Uribe se caracteriza por negar la existencia de un conflicto armado en el país y en calificar a los grupos guerrilleros y paramilitares como simples “grupos terroristas” esto hace muy compleja la relación del Estado con las víctimas del conflicto.

#### **1.1.4 Cuarto Periodo (2010.2016) El reconocimiento del conflicto, La visibilización de las víctimas y La búsqueda de la paz.**

En el año 2010 acaba el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, el debilitamiento de los grupos armados durante sus dos periodos le da una inmensa popularidad frente a la opinión pública, deja el cargo con una imagen favorable del 86%, cifra histórica que no ha conseguido ningún mandatario. La gran popularidad de Uribe es responsable de que en el año 2010 sea elegido presidente Juan Manuel Santos, quien fue su ministro de defensa y quien en ese entonces representaba las banderas del Partido de la U, fundado por Álvaro Uribe y sus seguidores.

Si bien en un inicio Juan Manuel Santos decide seguir con la ofensiva militar contras las guerrillas, se da un enfoque que lo llevara a romper sus lazos políticos con Uribe. El presidente Santos por primera vez en la historia del país admite la existencia de un conflicto armado interno y no trata el problema como enfrentamientos aislados con grupos terroristas, esto traerá grandes diferencias en materia de derechos para las víctimas, pues se entenderá que el Estado también es parte activa del conflicto y por ende deberá asumir cierta responsabilidad, es bajo este enfoque que en el año 2011 el gobierno de Juan Manuel Santos expide la Ley 1448 de 2011 o “Ley de Victimas y Restitución de Tierras” la cual será especial objeto de estudio en los siguientes capítulos de este texto, esta ley llevo a que el mismo gobierno comenzara acercamientos con las FARC, para darle un fin pacifico al conflicto más sangriento de América Latina. Finalmente, en el año 2012 se hace público el inicio oficial de

los diálogos de paz que se llevaron a cabo en La Habana, Cuba, los diálogos se centraron en 6 puntos:

- Reforma rural integral: Transformación en el campo
- Participación política: apertura democrática para construir la paz
- Verdad, justicia, reparación y no repetición: víctimas y justicia transicional
- Solución al problema de drogas ilícitas
- Fin del conflicto
- Implementación, verificación y refrendación

El acuerdo de paz tuvo grandes detractores, especialmente del uribismo que se opuso radicalmente a los acuerdos pues consideraba que estos llevarían a que los delitos de lesa humanidad cometidos por las FARC quedaran en la impunidad, esto se vio claramente reflejado en el plebiscito que se convocó a través del decreto 1391 del 30 de agosto del 2016 para refrendar los acuerdos de paz, en este plebiscito se le hizo la siguiente pregunta a los colombianos “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera? ” sorprendentemente ganó el no.

Podemos dividir estos elementos de análisis para la victoria del No en dos grupos: de un lado, están quienes hicieron hincapié en factores estructurales como pobreza, inequidad, la división urbana/rural, presencia estatal e incidencia del conflicto. De otro lado, están los análisis que pusieron el acento en elementos más políticos y de corte coyuntural como determinantes —por ejemplo, las maquinarias electorales o la importancia del uribismo—. (Botero, 2017)

Después del resultado del plebiscito, miembros del gobierno se reunieron con los líderes del “no” para llegar a un acuerdo acerca del texto final que pondría fin al conflicto con las FARC,



después de largas jornadas de debate que duraron más de 40 días, se dio un acuerdo entre las diferentes posiciones, de 60 cambios propuestos se hicieron 57 modificaciones. El texto que resulto de estos debates finalmente fue aprobado por el congreso el 1 de diciembre de 2016 con una mayoría histórica de 205 votos a favor y 0 en contra, este quedó plasmado en el Acto Legislativo 02 de 2017.

A pesar de que se logró un acuerdo de paz con las FARC y la mayoría de guerrilleros del grupo insurgente se acogieron al acuerdo, existen alrededor de 1200 combatientes que decidieron seguir en armas como disidencias de las FARC, además, siguen activos grupos paramilitares y guerrilleros como el ELN, es decir, se dio un gran paso en la búsqueda de la paz, sin embargo, el conflicto interno armado no ha terminado.

Con un panorama más claro de lo que ha sido el conflicto armado en Colombia y quienes han sido sus actores, se dedicara el siguiente acápite a mirar el conflicto desde la problemática de la tierra.

## **1.2 La tierra como eje central del conflicto armado en Colombia.**

Los caminos de la nación colombiana después de la independencia en 1819, empezaron de manera turbulenta. Entre 1821 y 1991 se proclamaron siete constituciones, cada una de las cuales era la plasmación de los intereses económicos y políticos de quienes ostentaron el poder en esos momentos históricos.

Es así como en la mayor parte del siglo XIX, la nación colombiana se vio envuelta de manera constante en pugnas políticas y armadas relacionadas con las visiones que tenían los actores de la organización del Estado, fundamentalmente los contrastes fueron entre los que abogaban por un Estado centralista y quienes lo hacían por uno federalista. Estas pugnas terminaron exacerbando sentimientos de oposición bastante radicales entre los partidos tradicionales creados en el mismo siglo XIX, el Partido Conservador y El partido Liberal, los cuales, a finales del mismo siglo, habían plasmado sus proyectos políticos de estado de manera alternada, según vencieron en las guerras civiles de aquellas épocas. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

La visión conservadora o liberal de las cosas dio pie a odios que trascendieron de generación en generación, los cuales se prolongaron inclusive hasta más de mediados del siglo XX, todas estas situaciones fueron pilares para el surgimiento de los conflictos de fines del siglo XIX y de todo el siglo XX.

Es pues en esta época histórica, donde además de las batallas políticas y militares que se libraban, surge un problema mayor, que se posiciona como otro nivel de las causas del conflicto armado en el país, y es el problema sobre la tierra.

El problema de la tierra ha tenido muchas facetas, pero es indispensable mencionar que una de las principales radica en la titulación de la tierra, cuestión que impacta el origen de la propiedad, su legalidad y la formalidad para adquirir, es por eso que durante el siglo XX y lo

corrido del XXI no se pudieron clarificar los derechos de propiedad, es más, aun hoy el mismo Estado no sabe cuántos baldíos están en su poder, mientras que los agentes privados no tienen la certeza de que sus predios tengan títulos de propiedad plenamente legítimos. En la actualidad la condición jurídica de los predios rurales es más un interrogante que una realidad. (Machado, 2017)

### **1.2.1 Siglo XIX, Las guerras entre Centralismo y Federalismo.**

Los problemas mayores sobre la tierra comienzan desde el mismo siglo XIX, arraigado a las políticas públicas, la titulación de baldíos, los marcos jurídicos creados para el tratamiento de las tierras, además de todos los factores de hecho que acompañaron la apropiación general de la tierra.

El proceso de apropiación de la tierra en Colombia lleva más de dos siglos sin finiquitar de una manera clara, confiable y sin conflictos. Esto es así, pues empezando el siglo XIX no estaban definidos claramente los títulos de propiedad sobre la tierra después de las concesiones realengas y las capitulaciones otorgadas en el periodo colonial. Y aun después de la Independencia y comienzos del siglo XX, el país no disponía de un catastro nacional.” (Machado, 2017),

Puede establecerse que el problema de la tierra tiene unos orígenes primarios en el siglo XIX, después de todos los procesos independentistas, de conflictos civiles y fundamentalmente con la colonización de los territorios provinciales de la república.

En el momento de la consolidación de los proyectos independentistas, la tierra se encontraba ya en ciertas manos, es decir la tierra que era fundamentalmente productiva ya se encontraba concentrada en grandes terratenientes, lo que no implicaba que tuviesen títulos de propiedad ajustados a las normas y requerimientos vigentes, se podía determinar que las zonas productivas más grandes ya se

encontraban en propiedad de sujetos privados, aunque en esa primera parte del siglo XIX todavía quedaban grandes extensiones de tierra en la frontera por asignar y legalizar. (Machado, 2017),

lo anterior no obsta para afirmar que entre el siglo XIX y bien entrado el XX, esencialmente la tierra se adjudicaba por morada y labor, es decir por habitación y trabajo de la tierra, situación que no necesariamente se cumplía, pero estuvo plasmada en la mayoría de normas sobre baldíos de estas épocas.

En la primera mitad del siglo XIX la tierra se adjudicó mediante bonos territoriales, los cuales tenían distintas causas de proveniencia, pues en principio eran para pagar las deudas de la nación por las guerras independentistas, ya fuera a los mismos militares o a los acreedores de obligaciones respecto de créditos para la realización de la guerra, esto además tenía el fin de promover la llegada de extranjeros para poblar el país, pero tal intención fracasó de manera ostensible en la mayoría de casos, esta situación abono el terreno para que empresarios nacionales y extranjeros se apropiaran de estas tierras a cambio de bonos del tesoro, por estas épocas se especuló con tales bonos, lo que causó que se concentrara grandes porciones de tierras en esa primera mitad del siglo XIX, esta política se estandarizó con las Leyes de 1838 y 1839, donde se permitió que se adjudicaran definitivamente baldíos al pago de la deuda externa y no enfocado a la migración europea, esto consolidó un mercado de bonos de deuda en todo el país, lo que permitió que empresarios, comerciantes, mineros y casas de comercio exterior adquirieran bonos en mercados especulativos por valores ínfimos, lo que a su vez dio pie para que se hicieran a grandes extensiones de tierra. Tal situación se dio de manera desorganizada, con gran discrecionalidad para quien adquiría esas tierras, además de confusiones y poca claridad en los límites territoriales de las mismas, lo que empezó a generar grandes conflictos con los colonos y campesinos. (Machado, 2017)

Por otro lado, los bonos territoriales eran entregados como contraprestación para la construcción de obras públicas, lo que permitía que privados asumieran la propiedad de la tierra con la obligación de construir caminos e infraestructura en las localizaciones de las mismas. Lo anterior no supone y como afirma Machado que estas formas de adjudicación de tierra, fueran la causa única de la creación del latifundio, también por medio de los bonos territoriales para la construcción de obras se dio pie a la apropiación “indebida” de recursos minerales y de maderas. (Machado, 2017)

Por último, estos bonos fueron entregados como contraprestación al fomento y ampliación de la frontera agrícola, es decir a quienes trabajaran la tierra y crearan en ella proyectos productivos de calibre industrial. (Machado, 2017). Sin perjuicio de que las intenciones principales del Gobierno Nacional en estos años fueran las de pasar de un sistema agrícola y productivo muy arraigado a la colonia y con un sistema parecido al feudal, organizado por cooperativas y asociaciones gremiales que no permitían el traslado de la tierra al mercado, a un sistema más moderno allegado al capitalismo y al libre mercado. (Machado, 2017)

### **1.2.2 Siglo XIX, Segunda mitad, entrando al capitalismo**

En la segunda mitad del siglo XIX estas políticas cambiaron, no necesariamente se hizo un viraje total, pero si hubo variaciones que se deben enunciar, puesto que si bien se siguieron adjudicando tierras con la intención del pago de la deuda externa y de favores a los militares, este no fue el direccionamiento principal de la política de tierras, puesto que empezó a tomar suma relevancia el fomento de la apropiación de tierras para manos de pequeños colonos y campesinos, los cuales podían acceder a pequeñas extensiones de tierra en la medida que las habitaran y cultivaran, además del fortalecimiento de las políticas que radicaban en la adjudicación de tierras por la construcción de obras públicas, o para la explotación de recursos naturales o mineros.

Si bien este viraje fue importante, y que además tenía como fin poblar el territorio, hacerlo productivo para entrar en una dinámica industrial capitalista más organizada, y repartir tierras a quienes las trabajaran, disponiendo inclusive de una protección de la propiedad por el ministerio público a quien estableciera en estas una industria agrícola o pecuaria, con el requisito adicional de haber constituido legalmente la propiedad, las cosas no se dieron en la mayoría de los casos de este modo, pues la sola adjudicación no garantizaba la propiedad, porque los costos de adaptación agroindustrial y todos los demás costos legales de formalización de las propiedades le hacían casi imposible a los pequeños pobladores hacerse de manera completa a la propiedad. (Machado, 2017)

En general este tipo de políticas fracasaron debido a que nunca fueron pensadas a largo plazo y muchos menos se integraron a través del tiempo, cada gobierno utilizó la tierra para cumplir con su propia agenda política y económica, nunca se pensó en un futuro económico, social y político a base de la tierra, además que la intromisión de las elites en la legislación fue determinante para que cada reforma jurídica se adecuara a sus intereses individuales, por otra parte también fracasaron por los costos de transacción que debían asumir los pequeños pobladores para hacerse a la tierra, lo que se acentuó puesto que a finales del siglo XIX se arreciaron las guerras civiles, lo que volvió a incrementar la deuda del Estado, esto volvió a impulsar con fuerza la emisión de bonos que terminaban siendo intercambiables por tierras. Los grandes terratenientes se hicieron con tierras mucho más extensas, en gran mayoría debido a concesiones relativas a la construcción de obras o a la explotación, o las adquirieron por medio de bonos. En este momento se llegó a un límite donde afloraron los conflictos, pues estos terratenientes comenzaron a expandir sus propias tierras con las de los pequeños colonos y campesinos, en muchas ocasiones en consonancia con las autoridades, alegando que estos no tenían título de la tierra y desalojándolos de las mismas, aun cuando ya habían

trabajado esas tierras por años, esto generó gran descontento y las disputas tomaron formas de violencia, por otro lado, estos fenómenos permitieron:

El desarrollo de una economía de subsistencia de colonos y campesinos excluidos de la tierra que el Estado atendió marginalmente a fines del siglo XIX, lo que constituyó un escenario apropiado para el desarrollo de conflictos sobre la tierra. El Estado y las elites rurales y urbanas (con intereses sobre la tierra) estimularon esos conflictos. Una mirada a la legislación sobre baldíos permite inferir un hecho irrefutable: el Estado estimuló y consintió una estructura de propiedad bimodal desde la independencia que marcó la institucionalización de la desigualdad, la exclusión en el sector rural, la proliferación de conflictos alrededor de la tierra y las dudas sobre la legitimidad de los derechos de propiedad.” (Machado, 2017)

No obstante, todo lo anterior se desarrolló en coyunturas políticas de cambios muy abruptos, pues en principio la Constitución de 1863, había establecido un Estado extremadamente liberal, lo que trataba de abrazar formalmente el capitalismo, y por otro lado la Constitución de 1886, la cual era una antítesis de la anterior, pues en materia económica y de tierras trataba de alejarse del capitalismo y asegurar el modelo de caciques económicos en las regiones. Ninguna de estas constituciones tuvo la fuerza de concebir un modelo diferente en materia de tierras, al que se había empezado a tejer desde la Independencia.

En la transición al siglo XX, algunas políticas cambiaron formalmente, pues por ejemplo la expedición de bonos territoriales se prohibió, aunque esto no fue impedimento para que grandes extensiones de tierra fueran reclamadas con bonos anteriores a la prohibición. De igual forma se siguieron adjudicando tierras para la construcción de obras y la explotación de recursos, cambio de cierta forma la apropiación de tierras, pues no hubo adjudicaciones por pago de servicios a militares y grandes tierras a personas naturales, pero esto tampoco

fue un obstáculo para que se siguieran procesos mal habidos de apropiación como ampliaciones indebidas de linderos y apropiaciones ilegales de baldíos.

En estas tres décadas 1900-1930 se mantuvo la entrega de baldíos para la construcción de obras públicas y el fomento del poblamiento y se prohibió la expedición de bonos territoriales. No se observan adjudicaciones a militares por el pago de servicios, como tampoco grandes cesiones de terrenos a personas naturales; estas continuaron acumulando tierras a través de compras, ampliaciones de linderos y apropiación ilegal de baldíos, como en el pasado.” (Machado, 2017)

De cierta forma el gobierno quiso mantener y propiciar la política de adjudicación de tierras a pequeños colonos y campesinos que la trabajaran, la cual venía desde finales del siglo XIX, y aunque los desarrollos legislativos se orientaron a ese fin, en la práctica las adjudicaciones y la administración de estas políticas no enfrento nunca las grandes extensiones de tierra de los lugartenientes y hacendados, es decir el poder de las elites nunca se vio cuestionado, lo que rápidamente volvió a arrear el conflicto por la tierra. (Machado, 2017)

### **1.2.3 Siglo XX, Hegemonía conservadora**

Una cuestión muy importante que siguió marcando la estructuración de Colombia desde principios del siglo XX, fue que en el país no se llevó a cabo lo que se conoce regularmente como una reforma agraria, caso diferente a otros países de Latinoamérica como México y Bolivia donde se llevaron a cabo grandes proyectos de reforma agraria, u otros casos donde había un devenir de la estructura del agro histórica colonial, como en la Argentina o Brasil. En la nación se trató de abolir la legislación colonial de tierras que venía de España, pero la estructura siguió siendo muy parecida, lo que como se ha explicado anteriormente permitió que la tierra se siguiera concentrando, a la postre de esto hubo distintos intentos de generar un cambio en la tradicional estructura de la tierra, pero no a modo de reforma rural en sentido



amplio, como se ha expuesto en lo precedente, pues diferentes tipos de normas fueron expedidas, cada una y como su predecesora intento cambiar detalles precisos de la legislación, ninguna con una transformación general importante (Jaimes Galvis, 2016), lo que facilitó, que en las décadas de 1920 a 1940 se crearan los grandes conflictos de tierras, y que ya entrada la década de 1960, estos conflictos volvieran a resurgir y tomar dimensiones inimaginables. Se podría establecer de cierta forma, que esa ausencia de reforma agraria fue determinante para que surgieran todos los conflictos en los años 1920 y hacia el futuro, la inoperancia del gobierno nacional y su complicidad con los grandes terratenientes, frenaron el acceso a la tierra para los campesinos y pequeños colonos, pues se pusieron en práctica leyes que solo trataban tangencialmente el problema de la tierra, mas nunca hubo una reforma que tuviera la fuerza suficiente para transformar la estructura del campo.

Sin perjuicio de lo anterior, las políticas agrarias y sus problemas se desarrollaron de maneras diferentes en cada década, a principios de los años 1920 el país entro en un proceso de industrialización real, se construyeron muchos más caminos, se creó el ferrocarril y la industria vio un rápido apogeo, pero esto no fue un proceso que favoreciera de manera relevante a los pequeños tenedores de tierra, aunado a que en esta misma época se empezaron a tejer los grupos gremiales de campesinos, los sindicatos, las organizaciones políticas comunistas y liberales, que de una forma u otra hicieron que la indignación de los pequeños propietarios incrementara, esto sin duda exacerbo el conflicto.

En algunos territorios los pequeños colonos se organizaron y comenzaron a enfrentar a los grandes terratenientes, apoyados en algunas ocasiones por tenedores de tierra de clases medias que se unieron a la causa, estos trataron de alertar al gobierno sobre la violación a sus derechos legales, pero fue obvio que entraron en disputas con los grandes empresarios y terratenientes, los cuales se hicieron de estrategias que muchas veces iban más allá del papel,

para sabotear o intimidar a estos colonos, casi siempre aliados con abogados que ayudaban a hacer titulaciones fraudulentas o ventajosas de tierras, o con mismos funcionarios que intimidaban a sus rivales y les obligaban a abandonar sus tierras, esto fue el ápice del conflicto en los años 1920, y propicio la creación de guerrillas y grupos de autodefensa liberales para enfrentar la situación, no fue hasta la llegada al poder del partido liberal en los años 1930 que las tensiones se estabilizaron otra vez un poco. (Machado, 2017),

Desde finales de la década de 1910, y hasta mediados de la década de los 1920, las organizaciones sindicales y obreras también afloraron de manera exponencial, los conflictos en las plantaciones de banano de la United Fruit Company en el Magdalena, en las haciendas de Cundinamarca y el Tolima, fueron grandes motores para la movilización campesina. (Martín Peré, 2016). Las organizaciones sindicales y las alianzas de los campesinos con partidos y movimientos de izquierdas, le dieron un respaldo político real a nivel nacional, además de asesoría jurídica, técnica y de volverse una vocería para sus reclamos e intereses. (Joven Bonelo & Núñez Espinel, 2018).

Este panorama estaba atravesado por diferentes figuras agrarias como las haciendas, en los años 1920 se consolidaron formalmente estas figuras de extensión de tierra, las cuales eran propiedad de terratenientes poderosos, los cuales contrataban colonos que eran referidos por algún familiar o amigo, u otros provenientes de zonas cercanas a los cascos urbanos que llegaban con la intención de cultivar baldíos y apropiarse de tierras. Estos terratenientes ponían duras condiciones para el trabajo, pues era trabajo por jornales, los colonos no podían cultivar el mismo producto del patrón, con la excusa que dañarían la calidad de la exportación, las tierras donde se asentaban tampoco podían reclamarlas aunque ellos las trabajaran pues normalmente los terratenientes se las adjudicaban así no tuvieran títulos y tampoco las cultivaran, en estas haciendas el terrateniente y sus subalternos actuaban como

un gobierno, volvían estas instituciones casi un micro-estado, habían cárceles, procedimientos de sanción, moneda propia, y al terrateniente se le debía un respeto asimilable al de un amo. (Joven Bonelo & Núñez Espinel, 2018). Por otro lado, las condiciones laborales eran pésimas, los colonos eran pagados en muchas ocasiones con moneda que solo era intercambiable dentro de la misma hacienda (Economatos), y cuando recibían salarios estos eran deplorables, aunado a lo anterior la comida era precaria y en malas condiciones, y era reiterativo el acoso de los terratenientes a las mujeres de los colonos. (Joven Bonelo & Núñez Espinel, 2018)

Estos fenómenos coincidieron con la llegada de la locomotora industrial a las urbes del país, los años veinte se caracterizaron por un boom industrial que se acercaba cada vez más al capitalismo que se practicaba ya en casi todo el mundo, esto generó una oferta amplia de mano de obra, la cual era mejor paga que la labor en el campo por jornales. La situación de precariedad laboral en el campo, las reiteradas desilusiones de los colonos por conseguir tierras, la industrialización y la necesidad de trabajadores para las obras públicas de la nación, contribuyeron para que grandes cantidades de campesinos y colonos migraran a las ciudades. (Machado, 2017). No obstante, mientras muchos campesinos migraron, los conflictos en el campo aumentaron.

Más allá de lo que había sucedido en las zonas urbanas, en el sector rural hubo una intensificación del conflicto, además de constantes hostilidades entre terratenientes y campesinos, a mediados de los años 1920 una sentencia judicial conocida como la que implantó “la prueba diabólica”<sup>1</sup> le dio la razón a los segundos, mas no zanjó el terreno para

---

<sup>1</sup> La “prueba diabólica” es lo que se denominó, la prueba que se exigía para comprobar la propiedad de un bien inmueble, la cual constaba del título original de la tierra. Esta empezó a ser exigida desde la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926.

que los pequeños poseedores de tierras las conservaran y no siguieran siendo objeto de usurpaciones, ni de grandes arbitrariedades por los terratenientes o funcionarios de la administración pública y de policía, por lo que no llegó a tener ese efecto tan trascendente en los intereses de los colonos y campesinos como se hubiera esperado.

#### **1.2.4 Siglo XX, República Liberal de López Pumarejo**

No fue hasta bien entrados los años 1930 que estos conflictos se desescalaron un poco, pues fue en esta época que acabó la “Hegemonía Conservadora”, y cuando Alfonso López Pumarejo subió a la presidencia construyó un proyecto político denominado “Revolución en Marcha”, este proyecto político sería la solución a los problemas de la lucha de clases por la tierra, y tuvo como consecuencia la creación de la Ley 200 de 1936, la cual estableció la nueva política de baldíos, aquella trataba de fomentar la apropiación de estos por colonos y pequeños productores, y tenía como otros fines declarar la función social y económica de la propiedad.

La Ley 200 de 1936 trajo como grandes cambios, el establecimiento de la función social de la propiedad, la expropiación por razones de equidad y la extinción de dominio de las tierras entregadas por el Estado y no explotadas, además de presumir que no era un baldío sino propiedad privada, la tierra que estuviese siendo explotada por alguien, lo que generaba seguridad jurídica para quienes estuvieran haciendo posesión y trabajando las tierras, independiente del título legal. (Machado, 2017)

Si bien hubo un serio direccionamiento del Gobierno Nacional por incentivar la adquisición y la producción de la tierra por los campesinos y pequeños colonos, esta ley terminó siendo lo opuesto, ya que como se afirma en Los antecedentes agrarios de la violencia: el conflicto social en la frontera colombiana, 1850-1936, citado en (Uribe López, 2009), la exigencia de que la tierra fuera producida al menos a la mitad de su extensión, so pena de incumplir el

requisito legal si no se daba esta situación en quince años, le dio la oportunidad a que los grandes hacendados se hicieran a nuevas tierras que no volvieron productivas. Era evidente que en muchos casos estos grandes terratenientes invadían baldíos o tierras del Estado, sin tener un título original de la tierra, lo que no hubiera sido posible si se cumpliera con el requisito de la “prueba diabólica”, esto generó desventajas para los campesinos que no pudieron acceder a tierras. Estas cuestiones siguieron acrecentando el descontento general del campesinado, lo que arrojó aún más los conflictos en las zonas rurales y terminó siendo la chispa para el estallido de los conflictos bipartidistas y de grupos de autodefensa en la década de 1940.

Por otro lado, se creó la jurisdicción agraria, un intento por resolver de manera más imparcial los conflictos ligados a la propiedad de la tierra, esta jurisdicción operó formalmente entre 1938 y 1943, año en el que fue clausurada. La jurisdicción agraria tuvo problemas como la mínima cantidad de jueces agrarios y la cantidad de tiempo que demoró en empezar a operar, pues no evitó que muchos hacendados desalojaran ilegalmente a sus aparceros. (Martín Peré, 2016).

En los años 1920 y 1930 se intensificó una política de parcelaciones, esta radicaba en incentivar masivamente la realización de contratos de aparcería entre hacendados y colonos, donde el segundo se obligaba con el primero a producir una extensión de tierra, propiedad del primero, para repartir por iguales las utilidades. Estos contratos tenían otros matices como que el aparcerero tendría derecho a cultivar una zona específica para su propio beneficio pero en ningún caso cultivos que fueran permanentes, a menos de que fuera acordado con el hacendado, esto genera críticas puesto que después de la formalización de esta política, los desalojos a finales de los 1930 fueron masivos por la gran cantidad de este tipo de contratos, además porque quienes tomaron los contratos en calidad de aparceros, no tenían ninguna

oportunidad de acceder a tierras propias aunque las trabajaran por mucho tiempo y porque incluso muchas veces les eran entregadas parcelas a cambio de sumas de dineros, que eran cubiertas por créditos del Banco Agrícola Hipotecario o la Caja Agraria, los cuales tenían que pagar después, tal situación si bien se ha establecido como un intento de mover el campo hacia un modelo capitalista productivo, no tuvo los resultados esperados y generó aún mayor concentración de la tierra. (Machado, 2017)

Por otro lado la Ley 200 de 1936 tuvo problemas relativos a los altos costos que implicaba para los campesinos acceder a la tierra por los mecanismos previstos, (Joven Bonelo & Núñez Espinel, 2018) además de que en verdad tales mecanismos de apropiación de la tierra solo empezaron a operar casi dos décadas después, (Martín Peré, 2016) estas condiciones fueron idóneas para que los hacendados y terratenientes fueran quienes en verdad accedieran a la tierra, ocupando baldíos con movimientos ilegales de linderos u ocupando directamente los colindantes a sus tierras, esto siguió generando concentración de la tierra y no genero la apropiación de tierras por colonos o campesinos como lo pretendía.

A comienzos de los años 1940, todos estos problemas aunados a la continuidad de las condiciones de las haciendas, las malas condiciones laborales en las mismas y el descontento por la política de tierras, generaron intensificación del conflicto bipartidista, pues los campesinos agremiados en organizaciones liberales o comunistas desde los 1920, se alinearon con el partido liberal, crearon grupos de autodefensa y comenzó la época denominada “La Violencia”, donde las fuerzas liberales y conservadoras se enfrascaron en conflictos armados en las zonas rurales, entre grupos de autodefensa liberales y otros conservadores, en los que se mataba a los contradictores de maneras terroríficas para crear un temor simbólico en los enemigos. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2013)

Dentro de esta época de hostilidad política, siguieron las reformas legislativas en materia agraria que aumentaron la problemática, en 1944 fue expedida la Ley 100 de 1944, la cual fue tomada como un retroceso de los aspectos positivos de la Ley 200 de 1936, pues se reglamentó el contrato de aparcería lo que fundamentalmente le favorecía al terrateniente, ya que impedía que el aparcerero hiciera solo a su favor cultivos permanentes en la parcelación, (Jaimes Galvis, 2016) y por otro lado extendió el término de la prescripción extintiva por inexploración de la tierra de diez a quince años. Esto generó varios conflictos pues permitió que los grandes hacendados ocuparan tierras sin explotarlas y que pudieran conservarlas sin que el Estado pudiera adelantar un proceso de extinción de dominio. (Machado, 2017)

#### **1.2.5 Siglo XX, Década de los cuarenta, inicios de “la Violencia”**

El resto de los años 1940 siguieron un camino turbulento, los conservadores recobraron el poder, el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, los gobiernos de Ospina Pérez y el incendiario Laureano Gómez, hicieron de la lucha bipartidista una verdadera guerra. Pero en cuestiones agrarias, se trató de comenzar un proceso de industrialización, de apertura al capitalismo en el sector agrícola; en 1947 se crea el Ministerio de Agricultura; en 1949 el Banco Mundial hace un informe de desarrollo económico, lo que en ruta a Colombia por un desarrollo agrario reflejo del estadounidense, por tal cuestión se importan tractores y se construyen sistemas de riego de última generación en haciendas del Tolima, (Machado, 2017) también se crearon varios institutos técnicos y especializados que agremiaban a los productores, como fondos de fomento agrícola y ganadero o secretarías departamentales de agricultura, pero los pequeños propietarios y los campesinos y colonos, normalmente no podían acceder a estas herramientas por la falta de representación política que tenían, y una gran carencia de medios. Asimismo, las políticas siguieron direccionadas hacia las parcelaciones entre campesinos, y al entrar los

años 1950 el gobierno nacional se centró en políticas fiscales orientadas a la productividad de la tierra.

Los debates sobre el problema de tierras en los cincuenta giraron alrededor de propuestas sobre los impuestos, el uso de las tierras, la política de colonización y de parcelaciones, el manejo de baldíos y el uso de playones y sabanas comunales. (Machado, 2017)

Se hicieron esfuerzos por implementar una norma fiscal que aumentara el impuesto predial de las tierras indebidamente explotadas, además de una renta presuntiva para las actividades agropecuarias, también el Decreto 290 de 1957, dividió las tierras en tres grupos, obligaba que se cultivara una porción de tierras por lo menos una vez al año, si tal situación no se daba se cobraba un impuesto adicional. (Machado, 2017).

El conflicto bipartidista tuvo incrementos exponenciales especialmente después del magnicidio de Gaitán y en el mandato de Laureano Gómez, las guerrillas liberales y comunistas se batieron en una sangrienta guerra con los grupos autodefensas conservadores, el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, amnistió a los grupos guerrilleros liberales y comunistas, pero muchos de los cuales tenían su base de campesinos y colonos no quisieron acogerse a la amnistía, tales reductos fueron la base de la creación de la guerrilla de las FARC en los años sesenta. (Machado, 2017)

Las movilizaciones campesinas de “la violencia” pudieron ser unas de las más grandes del siglo XX, pero culminaron por un pacto (Frente Nacional) entre las élites políticas del país, lo que significó la continuidad de la estructura tradicional agraria. Además, como se afirma en ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? citado en (Uribe López, 2009), si la revolución en marcha y el movimiento campesino hubiesen podido formalizar un



nuevo grupo de pequeños propietarios de tierras, la situación agraria en Colombia hubiera podido ser muy diferente.

### **1.2.6 Siglo XX, El Frente Nacional**

En esta época histórica se da una importante transición, en 1957 se firma el pacto que da vida al “Frente Nacional”<sup>2</sup>. Si bien la violencia tuvo una reducción importante, no fue lo esperado, ya que este pacto fue un pacto entre las élites políticas del país, lo que suponía que los grupos políticos más pequeños o de facciones más radicales quedaran por fuera del mismo. Tal cuestión supuso una enervación de una nueva forma de violencia guerrillera en los años 1960. En el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), fue expedida la Ley 135 de 1961. Esta ley era una nueva intención de redistribuir la tierra, un nuevo llamado a la reforma agraria, siguiendo con elementos importantes de la Ley 200 de 1936, como la continuidad de la prescripción extintiva por explotación, la prescripción adquisitiva de la propiedad y el espaldarazo a la función social de la propiedad. Esta ley fue resultado de la Alianza para la cooperación con los Estados Unidos, una maniobra para asentar los ánimos de insurrección causados por la Revolución Cubana y la influencia del comunismo en América Latina, por lo que se sugirió una reforma que redistribuyera la tierra. La Ley tuvo unos pilares fundamentales: la creación del “INCORA”<sup>3</sup>, la redistribución de tierras con adjudicaciones a los aparceros, el INCORA abre el mercado de tierras y se crea la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), como una forma de resistencia a los terratenientes. (Pérez Martínez, 2004)

---

<sup>2</sup> El Frente Nacional fue un acuerdo bipartidista, concebido como una estrategia política para apaciguar las animosidades sectarias y reducir la competencia entre los partidos Liberal y Conservador mediante su alternancia en el poder y la paridad en el reparto burocrático.

<sup>3</sup> Instituto Colombiano para la Reforma Agraria

Esta ley fue uno de los últimos intentos de reforma agraria, pero tuvo sus complicaciones encabezadas por la división del orden de afectación a las tierras para su redistribución. Las primeras eran las incultas y las segundas las indebidamente explotadas, pero el INCORA era el encargado de hacer la calificación de explotación indebida, lo que ocasiono problemas con los propietarios y difícil el proceso de afectación de las tierras. (Machado, 2017) Por otra parte si bien la Ley 135 de 1961 fue expedida en ese año, sus mayores impulsores fueron Carlos Lleras Restrepo y Alfonso López Michelsen, y para su implementación confluyeron tres tesis, la primera del ya presidente Restrepo que veía la reforma agraria como una vía al comunismo y la direccionaba por el desarrollo económico como eje del desarrollo agrario, la segunda de Michelsen que era más progresista pues se aferraba al informe del Banco Mundial de Currie<sup>4</sup>, y una tercera del director del INCORA, Enrique Peñalosa Camargo, el cual reconocía que si había concentración de tierras y se debía hacer una redistribución, pero que esta seria orientada al desarrollo económico para incrementar el nivel de vida del campesino. (Jaimes Galvis, 2016) Algunos autores como Aldo Jaimes han sostenido que las tres concurrían en una “negación de la reforma agraria”.

Otra cuestión fundamental que atravesó transversalmente esta época fue la poca representación de las organizaciones campesinas en el proceso, pues las mayores organizaciones campesinas que había sido participes de la violencia, no habían acudido a la amnistía de Rojas Pinilla, o estaban en un gran descontento con el Partido Liberal pues este había sido flexible con las nuevas medidas agrarias. Tal situación dio pie a que a mediados de los sesenta algunas de estas organizaciones campesinas crearan las FARC y otras guerrillas, y en 1970 los grupos campesinos que no se movieron a la lucha insurgente se

---

<sup>4</sup> En 1950 Lauchlin Currie realizó un informe con el Banco Mundial para Colombia, donde planteaba tesis sobre la gestión fiscal y de desarrollo de la tierra.

dieron hacia un movimiento de invasión ilegal masiva a las tierras hasta 1972, lo que atemorizo enormemente a las élites rurales e industriales y a los partidos políticos. (Pérez Martínez, 2004).

Otro asunto importante de los fracasos de la Ley 135 de 1961 y las políticas agrarias de los sesenta, es que, si bien se creó un marco jurídico, la nueva institucionalidad era inexperta y en la mayoría de ocasiones no tuvo la infraestructura o capacidad técnica para cumplir con sus funciones. Se frustraron las intenciones redistributivas de esta ley, entre otras cosas, porque la falta de asignación de recursos a las entidades operantes y la falta de infraestructura para su funcionamiento, no les permitió cumplir con sus cometidos. (Uribe López, 2009)

Ya en los setenta, en buena parte por las invasiones campesinas que preocuparon enormemente a las élites, además con la tesis de que la Ley 1ª de 1968 no había contribuido en nada al desarrollo del campo, pues el hecho de que campesinos accedieran a la tierra no necesariamente haría que esta se desarrollara y fuera productiva, se dio la intención de dirigir una política de tierras de la redistribución hacia la productividad y el desarrollo. Allí se llevaron a cabo grandes desalojos y el conflicto siguió aflorando. (Pérez Martínez, 2004)

En 1972 se firma el Pacto de Chicoral, en el cual los partidos representados en el Frente Nacional con los gremios económicos, se comprometieron a llevar a cabo una política agraria orientada al desarrollo y la productividad, por eso se expiden las leyes 4ª de 1973 y 6ª de 1975, las cuales hacen más difícil la afectación de tierras “debidamente” explotadas, además crea una renta presuntiva del 10% del valor del terreno y reduce de 10 a 3 años el termino para la extinción de dominio de tierras incultas. (Machado, 2017). Todas estas reformas legislativas fueron conducentes a un éxodo campesino, muchas personas migraron a las ciudades desalojadas de parcelas, otros perseguidos por pertenecer a los movimientos campesinos, y un último grupo en busca de oportunidades laborales por el auge industrial de

1966-1970. El Gobierno Nacional vio esta migración como un elemento positivo para la alta demanda de mano de obra en las industrias de las ciudades, pero en poco tiempo la oferta desbordo la demanda y se comenzaron a crear grupos marginales en las periferias de las ciudades, de personas que no podían acceder al mercado laboral. (Pérez Martínez, 2004) Por último, el INCORA que en principio había tratado de redistribuir la tierra, solo se dedicó a adjudicar baldíos ubicados principalmente en la periferia de las mejores tierras y en los bordes de frontera. (Machado, 2017)

### **1.2.7 Siglo XX, Inactividad de la Reforma Agraria en los ochenta**

Después de mediados de los setenta hasta 1988, la reforma rural sufrió una inactividad generalizada, pues todas las políticas estatales se centraron en el apoyo y fomento a la productividad agraria, más la redistribución de la tierra quedo en un plano inaccesible, más allá de la adjudicación de baldíos que aún persiste hoy. En los años ochenta el narcotráfico y el nacimiento de un primer movimiento paramilitar aceleró la concentración de tierras aún más, el lavado de activos y la usurpación de tierras fueron su causa unánime. (Uribe López, 2009), pero fue el lavado de activos lo que permitió una compra de tierras de grandes proporciones, los campesinos se vieron obligados a vender o vendieron antes sumas ridículas de dinero, se trasladaron a los pueblos o se quedaron trabajando para los nuevos propietarios, lo que recompuso el latifundio. Muchas de estas tierras quedaban inexploradas o eran dedicadas a la ganadería, no fue hasta los años noventa que el sector privado volvió a tomar interés por el desarrollo y la productividad del campo. (Pérez Martínez, 2004)

En los ochenta hubo un breve intento de redistribuir ciertos pedazos de tierra en las zonas de conflicto, especialmente en la agenda política del proceso de paz del presidente Belisario Betancur con la guerrilla de las FARC, además se creó el Plan Nacional de Rehabilitación, el cual trataba de asignar tierras a campesinos afectados en zonas de conflicto. Esto fue

reforzado por el gobierno Barco y en 1988 ese mismo gobierno expide la Ley 30 de 1988, concebida como el último intento de reforma agraria, allí se trató de volver a una política de redistribución, se le quitaron las trabas a la adquisición de tierras por su nivel de explotación, el fortalecimiento del Fondo Nacional Agrario y la concepción de la reforma como responsabilidad de todos los organismos del Estado, se estableció el valor del avalúo comercial para la adquisición de predios y se creó el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras y Distritos de Riego. Esta política tuvo muchos contratiempos, esencialmente por el desprestigio del INCORA, quien debía ponerla en marcha, además por las dificultades técnicas y presupuestales, la corrupción emergente y todo lo que suponía enfrentar a los nuevos actores armados, quienes concentraban la tierra y desafiaban al Estado en sus intenciones redistributivas, por último esta política se vino abajo con el nuevo gobierno de Cesar Gaviria, que se centró en la apertura económica y trajo un gran cambio en política macroeconómica para el país. (Machado, 2017)

### **1.2.8 Siglo XX, La Apertura Económica en la década de los noventa**

La década de los noventa se caracterizó por sepultar de manera definitiva la reforma agraria, la entrada al modelo de apertura económica consolidada por medio de la Ley 160 de 1994, fue un viraje profundo en la última política de los años ochenta, el Estado se abstendría de intervenir directamente el mercado, se dirige más a una política de regulación y subsidios, es decir la política agraria paso de ser dirigida por el Estado a ser dejada en manos del “mercado”, el Estado comenzó a impulsar la adquisición de tierras por medio de subsidios del 70% del valor del predio, pero era el campesino quien debía buscar el predio y negociar el precio, en estos casos el INCORA asesoraba la operación, pero el campesino debía cubrir el 30% restante por medio de créditos con las Cajas Agrícolas, esto funcionó enormemente mal pues el mercado no tenía tampoco un funcionamiento normal, la intensificación

desmesurada del conflicto en estos años, hicieron de los actores armados el principal obstáculo para un mercado de tierras en condiciones de liberalismo, lo que ocasionó que en principio acceder a la tierra por estos métodos fuera casi imposible, además de una reducción en la producción agrícola ostensible. (Machado, 2017) Por otro lado, se crearon las UAF, Unidades Agrícolas Familiares, las cuales eran una apuesta interesante pues agremiaban a pequeños productores para orientarlos hacia la productividad y competitividad, aunado a la prohibición de acumular más de una UAF, fue una apuesta para evitar más concentración de la tierra y como una oportunidad para que los pequeños productores entraran al mercado de las exportaciones. (Pérez Martínez, 2004) Esta política fracasó especialmente por la continuidad del conflicto armado y la intervención de actores ilegales en estas zonas. Por último, la política de tierras pasó de centrarse en la adquisición de tierras otra vez, en vista de su fracaso por medio del mercado, a una política de atención a las víctimas del desplazamiento, por las sobrecogedoras cifras de este flagelo delincuenciales, la cual desde finales de los noventa fue aquella que sentó las bases para la restitución y la expedición de la Ley 1448 de 2011, sobre víctimas y restitución de tierras. (Machado, 2017)

## **2. Antecedentes de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de tierras”**

Si bien la ley 1448 solo fue expedida hasta el año 2011, la problemática de la que esta se trata de ocupar, tiene sus raíces muchos años antes como se pudo observar en los capítulos anteriores, pero además de esto, no solo el problema factico tiene una relevancia dentro de este trabajo, pues los instrumentos jurídicos que comenzaron a ser creados orientados a impactar este problema son tema de estudio.

En los años ochenta el conflicto guerrillero tomo niveles nunca antes vistos, delitos como el secuestro, la extorsión y el terrorismo se intensificaron de manera exponencial, esto como consecuencia directa del auge del narcotráfico y de la expansión de los grupos insurgentes a nuevos territorios dentro del Estado, más adelante en esa década y en la transición a la década de los noventa, se da la creación de grupos paramilitares financiados y aliados, por una parte con los grupos de narcotráfico comunes y por otra con empresarios y elites rurales de todo el país. Este fenómeno genera de manera inevitable un “conflicto degradado” (Ceballos Bedoya, 2013), lo que compone una guerra de múltiples actores, múltiples prácticas y una retórica de conflicto sin límites.

Las confrontaciones bélicas entre las fuerzas del orden, las guerrillas insurgentes y los grupos de autodefensas, comienzan a generar efectos adversos en las poblaciones rurales y urbanas del territorio, unas como simples consecuencias colaterales de la batalla y otras como instrumentos de guerra específicamente concebidos para generar lucros del conflicto (Ceballos Bedoya, 2013). Los grupos armados ilegales dentro de todos los crímenes que llevaron a cabo, intensificaron su actuar en actividades relativas a la tierra, pues situaron sus operaciones en ciertos lugares, lo que implicaba llevar la guerra allí, tener relación directa con los pobladores de esas zonas e indirectamente volverlos participes del conflicto, lo que les hacía quedar en un fuego cruzado entre actores bélicos, esto genero masacres, homicidios

y otra cantidad de delitos contra muchos civiles que de manera indirecta e involuntaria se vieron inmersos en el conflicto, lo que implicó el éxodo de millones de personas huyendo de estos lugares donde se arremataba la guerra (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Por otra parte, y de manera más calculada y dirigida, los grupos armados y en ocasiones con complicidad de las fuerzas del orden, llevaron a cabo prácticas orientadas a la apropiación ilegal de tierras y usurpación de las mismas, pues asesinaban a propietarios o poseedores de tierras, especialmente y de manera generalizada se hacían masacres para generar terror y que la gente huyera de sus tierras (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018) O los amenazaban para que abandonaran sus tierras, a lo que posteriormente mandaban lugartenientes o personas allegadas a ocupar estas tierras.

Dentro de este modus operandi se configuraron varias maneras de apropiación ilegal de las tierras, por ejemplo se han documentado casos en los que el INCORA (posteriormente reemplazado por el INCODER) adjudicaba tierras a ciertas personas, pero la adjudicación se hacía mediante un contrato, al cual se le dotaba de una cláusula que a grandes rasgos disponía que si la tierra adjudicada era abandonada, en cierta cantidad debía ser reasignada, esto acompañado de que los funcionarios de la entidad que hacían todo el proceso actuaban en consonancia con grupos armados ilegales que posteriormente intimidaban a los adjudicatarios o amenazaban para que tuvieran que abandonar la tierra y después los paramilitares en complicidad con funcionarios del INCODER pedían que hiciera efectiva la cláusula para recuperar el dominio del predio, pues el mismo había sido abandonado, lo que permitía una adjudicación posterior e ilegal a algún testaferro de los grupos que en principio habían desplazado forzosamente al adjudicatario primario. (Restrepo Salazar, Colombia: un país de tierras sin hombres y hombres sin tierras, 2011), también se dieron casos en los que los actores armados irrumpían en alguna población o territorio, generando terror y por medio



de amenazas, asesinatos, o masacres hacían que los dueños de las tierras se las adjudicaran por medio de un título legal, a algún testaferro o allegado, en razón de un ínfimo precio de compra o simplemente un traslado de dominio mediante contratos que no se llevaban a cabo. (Valencia Laserna, 2012) Esto fue una práctica generalizada por todos los actores ilegales, pues los primeros irrumpieron en ciertas zonas y cuando de pronto se retiraban o ese territorio les era arrebatado por los grupos ilegales enemigos, eran los segundos que se adueñaban del territorio en disputa los que llevaban a cabo las mismas formas ilegales de apropiación de tierras.

Las víctimas no solo fueron desplazadas porque los actores del conflicto tuvieran fines específicos respecto de las tierras, sus estrategias militares también apuntaban a otros objetivos, lo que implicaba que se cometieran un sinnúmero de delitos de todas las índoles, que, aunque no tuvieran como fin desterrar a las gentes de sus tierras, era lo que generaba de todos modos. (Salcedo Fidalgo, 2015)

En este contexto hubo dos vertientes mediante las cuales se arrebató la tierra, primero el desplazamiento forzado que como se menciona anteriormente radicaba en la comisión de delitos dirigidos a desterrar a las personas de sus tierras, y por otra parte la usurpación o despojo de tierras, entendida como los métodos para hacerse con el dominio de la tierra mediante artimañas o acciones ilegales revestidas de un falso manto de legalidad.

El principal objetivo de este trabajo es hacer un análisis completo de la Ley 1448 de 2011, que es el instrumento normativo por el cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, para eso se analizarán en los siguientes subcapítulos los antecedentes que hicieron posible la expedición de este ambicioso proyecto que busca mitigar el daño sufrido por la población en situación de desplazamiento.

## 2.1 Víctimas en Colombia (alcances y definición)

Las víctimas son definidas desde un concepto amplio – más allá de lo jurídico/político – por la corporación AVRE<sup>5</sup> citada en (García Acuña, Las víctimas del conflicto armado en Colombia frente a la ley de víctimas y otros escenarios de construcción de memorias: una mirada desde Foucault, 2012) como:

La(s) persona(s) de la población civil que, individual o colectivamente, como resultado de actos u omisiones que violan los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario han sufrido daños físicos o mentales, sufrimiento emocional o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales y que cumplan a su vez un papel activo como sujetos políticos y sociales en la exigencia de sus derechos, en la reconstrucción y reivindicación de la memoria histórica y en su recuperación emocional.

Esta definición comprende una concepción en sentido amplio que es completamente idónea para abordar el tema, aunque este capítulo tratara en un sentido muy general el flagelo de las víctimas del conflicto, cuáles fueron los principales sucesos que comportaron la victimización de grupos poblaciones y el tratamiento que se le dio a esto antes de la Ley 387 de 1997, además de la transición de esta a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, teniendo como punto de partida de porque esto se volvió un antecedente clave para la expedición de normatividad, especialmente de la Ley 1448 de 2011.

---

<sup>5</sup> Organización No Gubernamental llamada Corporación AVRE – Apoyo a Víctima de Violencia Socio Política Pro – Recuperación Emocional, compuesta por psiquiatras y profesionales de diversas ramas, como medicina, psicología, enfermería y ciencias sociales, programa que tiene por objetivo realizar acciones dirigidas a implementar un programa de salud mental para víctimas de violencia socio-política.

Como se explicó en el capítulo precedente, la escalada del conflicto puso dentro de un fuego cruzado a muchas personas en Colombia, todos los sucesos que componían el conflicto implicaban estrategias militares que apuntaban a diferentes fines, tales como apropiación de corredores de tráfico ilegales de estupefacientes, control territorial, lavado de activos, apropiación legal e ilegal de tierras para uso extensivo en ganadería, además de proyectos que inclusive tenían un origen estatal o empresarial como proyectos agroindustriales y de desarrollo económico. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

Esto supuso que las personas que vivían en los territorios objeto de estas acciones, fueran también objeto de multiplicidad de delitos, extorsiones, secuestros, delitos contra la libertad sexual, constreñimientos ilegales para apropiación de predios, homicidios, masacres, hurtos, fueron algunos de los delitos perpetrados en razón de tales estrategias militares. Todos estos delitos normalmente generaban una consecuencia en común que a su vez es otro delito, el desplazamiento forzado.

Multiplicidad de narrativas por parte de las víctimas, recopiladas en trabajos de memoria histórica o trabajos de investigación de ciencias sociales, han documentado los traumáticos sucesos que vivieron muchas de estas personas. De cierta manera los habitantes de las zonas de conflicto soportaron la agresión de todos los actores beligerantes del mismo, siendo objeto de una verdadera catástrofe humanitaria, primero en razón de las enormes cifras y segundo en razón del nivel de crueldad y atrocidad de los hechos llevados a cabo. Aun habiéndose generalizado esta problemática desde mediados de la década de los ochenta, no hay un verdadero reconocimiento de la problemática.

Las víctimas tomaron un protagonismo especial solo bien entrada la década de los noventa, esencialmente porque la mayoría de conflictos y vulneraciones a derechos se habían causado hasta ese momento en las zonas rurales, solo hasta 1996 que el conflicto escala a cifras

escandalosas donde se empiezan a visibilizar los afectados, es que el panorama nacional se comienza a ver impregnado por esta situación, lo que indefectiblemente llega como petición y exigencia al gobierno nacional. Más allá de esto en esas épocas no se atendió el problema de víctimas desde una perspectiva de las causas del conflicto o de una solución para el conflicto, sino que más bien se recurrió a un análisis de las víctimas como un grupo vulnerado con la necesidad de ayuda humanitaria de emergencia. (Salcedo Fidalgo, 2015)

En un primer momento el tratamiento que se les dio a las víctimas, inspirado en protocolos internacionales fue de grupos vulnerados, con grandes afectaciones psico-sociales que necesitaban ayuda humanitaria para mitigar los efectos de estas vulneraciones, lo que se complementaba con políticas de prevención a este tipo de catástrofes – que inclusive lo asimilaba a quienes sufrían tragedias naturales – como algo que se podía evitar si se le dotaba de sistemas de alertas tempranas de intervención, además otras políticas orientadas a la asistencia de estas personas mediante otras políticas de ayuda médica, humanitaria u económica, la última tratando de que estos grupos pudieran alcanzar estados de autosuficiencia monetaria en base a proyectos productivos o de emprendimiento. Todo lo anterior suponían un enfoque meramente asistencialista del problema, pero dejando de lado la indemnización como reparación patrimonial y moral, además de la justicia, verdad y reparación, a su vez ignorando el esclarecimiento estructural de las causas del conflicto y sus causas. (Salcedo Fidalgo, 2015)

A estas dificultades se le suma el tratamiento ambiguo que se le dio a la problemática del conflicto armado en Colombia hasta antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011, Rodrigo Uprimny en el contexto de la expedición de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz afirma lo siguiente:

El problema que suscita la cuestión de la aplicabilidad del marco teórico y de los conceptos de justicia transicional al caso colombiano se ve acentuado por la gran ambigüedad con la que el gobierno ha manejado la cuestión misma de la existencia de un conflicto armado en el país. En efecto, no han sido pocas las oportunidades en las que los representantes del gobierno han expresado públicamente que en Colombia no hay un conflicto interno armado, sino una amenaza terrorista contra la democracia y la ciudadanía. (Uprimny Yepes & Saffon Sanín, La ley de “justicia y paz”: ¿una garantía de justicia y paz y de no repetición de las atrocidades?, 2005)

Esos enfoques fueron generalizados mediante políticas públicas y legislación desde mediados de la década de las noventa, hasta la expedición de la Ley 1448 de 2011, lo que seguía implicando el desconocimiento del factor causal del conflicto y de herramientas de reparación más que de asistencia para las víctimas. En el año 2010 y con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia, el tratamiento que se le había venido dando a las víctimas sufre un cambio sustancial, por primera vez el Estado admite la existencia de un conflicto armado interno, en este momento el Estado acepta su papel como actor y victimario de un conflicto sumamente complejo y que requiere unas serias transformaciones en las políticas públicas con el fin de frenar la masiva violación a los derechos humanos que lleva seis décadas en el país. Esta situación hace evidente la conclusión de que tal deficiencia en materia de legislación en materia de víctimas es uno de los antecedentes más relevantes para la creación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

## **2.2 Legislación y jurisprudencia en materia de víctimas.**

Cuando las víctimas empiezan a tornarse como uno de los centros de atención de la agenda política del país, los organismos internacionales, la comunidad internacional en general y la sociedad civil, presionan de manera ostensible al Gobierno Nacional para que comience a

afrontar el problema, por otro lado la expedición de la Constitución Política de 1991, que incluía en su artículo 2 la adopción de un modelo de supremacía constitucional, además de la creación de un ente judicial para la protección de la misma constitución, generó una alta actividad judicial respecto de esta población, en la medida de una violación generalizada y sistemática de derechos humanos.

Por eso en 1995 se redacta el documento CONPES 2804, el cual fue la primera respuesta estatal a la problemática de víctimas del desplazamiento forzado, este documento en principio fue un llamado a la construcción de una política integral para el tratamiento de la población desplazada y asignar responsabilidades institucionales al respecto, este documento CONPES fue reemplazado por el documento CONPES 2924 de 1997, el cual reevaluó posturas del documento anterior y trató de corregir ausencias del mismo, especialmente lo concerniente a la estructura institucional encargada de este estamento, además propuso la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). (Corte Constitucional de Colombia, 2004)

Estos documentos CONPES fueron la base para la expedición de la Ley 387 de 1997, por la cual “se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia” (Congreso de la República de Colombia, 1997), esta norma es la primera regulación que se expide en el ordenamiento jurídico respecto de la problemática de las víctimas del desplazamiento forzado, esta norma contenía dos elementos para determinar la configuración del desplazamiento, primero la fuerza que obliga al desplazamiento, y segundo la migración dentro del territorio nacional, esto como definición de desplazado, la cual atraviesa transversalmente todo el contenido de la norma, dotándole de columna vertebral. Posterior a esto la ley define los principios de interpretación

y aplicación de la norma, los cuales esencialmente se orientan a resaltar un cumulo de derechos para esta población especialmente vulnerable, en razón de esa situación, así mismo le asigna responsabilidades especiales de protección y prevención al Estado.

Es la Ley 387 de 1997 la que plasma jurídicamente, la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), con los fines de atender a la población desplazada para lograr su reincorporación y reasentamiento, además de neutralizar y mitigar los efectos del desplazamiento, también dispone que este estará integrado por “el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.” (Congreso de la República de Colombia, 1997).

La Ley 387 de 1997 además, ordena la creación de otras entidades como el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el cual estaría integrado por diferentes ministros, como el de Interior y Hacienda, el Defensor Público y el Alto Comisionado para la Paz entre otros, este órgano tendría como función principal ser el consultor para el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y también de ser quien asignaría los recursos presupuestales para su puesta en marcha, supone a su vez la creación de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, los que tienen por función esencial generar acciones de prevención regional para esta población en el marco de esta ley.

Otra entidad que es creada por la norma es la Red Nacional de Información para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, la cual tenía como objeto ser:

El instrumento que garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población.

Además, le permitirá evaluar la magnitud del problema, tomar medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la consolidación y estabilización de los desplazados y formular alternativas de solución para la atención a la población desplazada por la violencia. Esta red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo del Plan Nacional. (Congreso de la República de Colombia, 1997)

Esta red estaba acompañada de unos puntos de información locales, los cuales debían gestionar toda la información de la red, desde los ámbitos locales, también se creó un observatorio con el fin de mantener un constante sondeo de la situación, para evaluar la evolución de la misma en el tiempo, y el impacto de la política pública. (Congreso de la República de Colombia, 1997)

La estructura de la ley se sostenía esencialmente en la creación de un Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el diseño del plan quedó en cabeza del mismo Gobierno Nacional y el párrafo del artículo 9 de la ley, dispuso de un término de seis (6) meses desde la expedición de la norma para la generación del mismo.

El plan debería tener por objeto, entre otras cosas:

Elaborar diagnósticos de las causas agentes que generen el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio Nacional donde se producen los mayores flujos de población de las zonas receptoras, de las personas y entidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias económicas, jurídicas, políticas que ello genere.



Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.

Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y adaptación a la nueva situación. (Congreso de la República de Colombia, 1997)

Aunado con otros objetivos como enfoque diferencial con toda la población de minorías envuelta en esta situación, generar las condiciones de reasentamiento de las personas desplazadas, generar políticas públicas orientadas a proteger y ayudar a la subsistencia y autogestión de esta población.

Esta ley se constituyó en distintos tipos de herramientas, por un lado la prevención, direccionada como la anticipación de riesgos, por medio de grupos comunitarios y la fuerza pública, para evitar conflictos y actos ilegales por grupos al margen de la ley, por otro lado la atención humanitaria de emergencia, que buscaba socorrer, asistir y proteger “a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas” (Congreso de la República de Colombia, 1997), también el retorno a los lugares de origen y la estabilización socioeconómica, la cual consideraba las acciones de sostenibilidad económica y social que permitieran el retorno de las personas desplazadas, o en imposibilidad de esto su reasentamiento.

Por último la ley crea el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, la ley establece que el fondo tiene por objeto financiar todos los programas e instituciones creados para tratar el problema del desplazamiento forzado, este sería

administrado por el Director General de la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, y su creación no haría exentos a todos los estamentos de todos los niveles del Estado de generar recursos y financiar las políticas creadas en esta norma, además el artículo 23 de la norma define que los recursos de este fondo sería generados así:

**Artículo 23°.- De los recursos.** Los recursos del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estarán constituidos por:

1. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
2. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas.
3. Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
4. Los aportes en dinero, provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.
5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquiera a cualquier título de conformidad con la Ley. (Congreso de la República de Colombia, 1997)

Esta ley fue el primer marco legal, donde se le dio un verdadero reconocimiento a las víctimas de desplazamiento forzado, más allá de ser una simple aceptación de que había una problemática, se incluyó en el ordenamiento jurídico herramientas para el tratamiento de esta situación, inclusive teniendo en cuenta que lo que consignara en la ley y su aplicación real distara mucho de ser una realidad. (Salcedo Fidalgo, 2015)

En el año de la expedición de la Ley 387 de 1997, también se expidieron los Decretos 976 y 2378 de 1997, el primero relacionado con la asimilación de la problemática del desplazamiento forzado a desastres y calamidades públicas, lo que implicaba que este fenómeno pudiera ser incluido en el fondo que hacía la organización del gasto de estos eventos, y el segundo orientado a definir nuevas responsabilidades y alcances del fondo para la organización del gasto de calamidades y desastres públicos. Estos dos decretos generan en concordancia la apertura del presupuesto para la financiación de todas las políticas públicas del desplazamiento, y especialmente de la Ley 387 de 1997.

En razón de las obligaciones emanadas de la Ley 387 de 1997, se expide el Decreto 173 de 1998, el cual adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, este plan consigna los objetivos que tendrá la política pública, y describe los lineamientos que seguirá, como la política, la comunicación, la pedagogía, la distensión, las acciones de atención humanitaria de emergencia, la salud, el transporte, la protección, la atención educativa, este decreto describe a grandes rasgos las estrategias que fundamentan el plan, pero no desarrolla jurídicamente mucho, más allá de dar órdenes a ciertos estamentos del Estado para reglamentaciones, así las cosas este decreto es la base del Decreto 2569 de 2000. (Ministerio de Salud y Protección Social, 1998)

El primer decreto que hace una verdadera reglamentación, es el Decreto 2569 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Es en este decreto donde se crea la Red de Solidaridad Social, la cual a grandes rasgos es la encargada del Sistema Nacional para la Atención a la Población Desplazada, además del Registro Único de Población Desplazada, el cual es creado en este decreto; se reglamenta la definición de desplazado, con el objetivo de concretar los procedimientos de atención a toda esta población, se le dan efectos a la declaración e inscripción en el Registro Único de

Población Desplazada, se reglamenta la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, también los comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y por último se definen los supuestos y reglamentación para la atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, dándole para este fin, funciones específicas a la Red de Solidaridad Social. (Ministerio del Interior y de Justicia, 2000)

Este decreto tuvo problemas respecto de su implementación, esencialmente por la gestión administrativa de sus entidades, pues la nueva burocracia no sabía a ciencia cierta cómo debía funcionar, por otra parte, normalmente las solicitudes que llegaban eran retardadas y posteriormente de manera usual denegadas, aduciendo falta de presupuesto. (Salcedo Fidalgo, 2015)

Uno de los enfoques más utilizados de acuerdo a esta normatividad, fue el de las alertas tempranas. El gobierno de Andrés Pastrana implemento de manera generalizada este sistema, de la misma forma como se había utilizado a mediados de los años ochenta, aunado a esto, una de las formas de prevención que se trató de implementar fue la de reubicar personas que de acuerdo a las alertas de presencia u hostilidad de grupos armados ilegales, estuvieran en zonas de alto riesgo, complementado con la presencia de fuerza pública en estos lugares. (Salcedo Fidalgo, 2015)

En 1997 fue expedida la Ley 418 del mismo año, esta norma tenía por objeto generar un marco jurídico para la búsqueda negociada del fin del conflicto, es decir aquella consignaba herramientas para que el Gobierno Nacional pudiera efectuar acercamientos a los grupos armados ilegales con el fin de tener diálogos de paz, como indultos y amnistía, es por eso que esta norma disponía de beneficios legales transitorios para los combatientes de los grupos armados al margen de la ley que quisieran entrar en fases de diálogos de paz, como por

ejemplo la ubicación temporal de estas personas en lugares del territorio nacional donde se buscaran los diálogos, teniendo como beneficio adicional la suspensión de ordenes de captura, entre otros beneficios. (Congreso de la República de Colombia, 1997) Asimismo la norma buscaba reparaciones para las víctimas del conflicto en ocasión de eventuales procesos de paz, legislación que complementaba toda la existente, pues se refería a la atención de estos grupos, la protección y restablecimiento de sus derechos, con enfoques definidos en materia de seguridad, educación, salud, vivienda y alimentación; aunque es de fundamental mención que todas las normas allí consignadas no eran más allá que instrumentos simbólicos de una política de reconciliación nacional, pues todavía no disponían propiamente de normas jurídicas relativas a la reparación e indemnización de las víctimas. (Congreso de la República de Colombia, 1997) Esta legislación tenía una duración inicial de 2 años, pero fue prorrogada y parcialmente modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, las cuales tenían el mismo fin de ser un marco jurídico para la salida negociada del conflicto, dándole un enfoque especial a la cuestión de las víctimas, en estas hubo modificaciones parciales, las cuales no fueron muy relevantes respecto de la problemática del desplazamiento forzado. Se expidió también el Decreto 2562 de 2001, el cual tenía por finalidad el cumplimiento de la Ley 387 de 1997, en materia educativa para la población desplazada, este disponía la garantía de la prestación del servicio de educación, definía las condiciones de acceso relativas a la población desplazada, ordenaba la intervención y asistencia de los órganos regionales de educación con la población desplazada para garantizar la prestación del servicio, además de adecuación de instalaciones, formación de docentes y prestación efectiva del servicio de educación en los lugares de retorno y reasentamiento. (Ministerio de Educacion Nacional, 2001)

En el 2001 se expidió además el Decreto 2007 de 2001, el cual tuvo mucha relevancia pues tenía por objeto proteger los predios de las personas que habían sido desplazadas por la violencia, este decreto dispuso de la declaratoria de zonas de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado en una zona y limitaciones a la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales, la cual debía ser declarada por los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en razón de una inminencia de violencia o desplazamiento, a lo que posteriormente debían de documentar la zona y generar informes de los predios dentro de la misma, con propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes. Debían informar estas situaciones a las oficinas de instrumentos públicos y comunicar al INCORA la situación para evitar posibles adjudicaciones de predios de esas zonas, por último, disponía de requisitos especiales para la enajenación de estos predios, además de ciertas políticas para la estabilización socioeconómica. (Decreto 2007 de 2001, 2001)

En 2007 fue expedido el Decreto 1660 del mismo año, el cual se puede tomar como una complementación del Decreto 2007 de 2001, además como cumplimiento a la Sentencia T – 025 de 2004, pues genera las condiciones para que el Estado le entregue en permuta ciertos predios a víctimas del desplazamiento forzado, en razón de la imposibilidad de estas de volver al predio de su propiedad, este decreto dispone reglas para este procedimiento, respecto de avalúos, impuestos y derechos notariales y de registro. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2007)

En 2001 la Directiva Presidencial No. 6 ordena diferentes cosas a varios ministerios en razón de acelerar la implementación de la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, esta directiva es relevante en la medida que emite ciertas ordenes de suma importancia como:

(i) al Ministerio del Interior, desarrollar e impulsar las políticas para la prevención del desplazamiento. (ii) al Ministerio de Relaciones Exteriores y a los agentes diplomáticos y consulares, velar por los desplazados afuera de las fronteras. (iii) Al Ministerio de Salud, implementar los mecanismos para el cumplimiento del Acuerdo 185 de 2000 del Consejo Nacional de Seguridad Social en salud, para que se preste una “pronta y adecuada atención en salud a la población desplazada.” (iv) Al Ministerio de Educación Nacional, “implementar y desarrollar junto con las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento forzado.” (v) Al Ministerio de Agricultura “implementar y desarrollar a través de INCORA el registro de bienes abandonados por los desplazados y programas especiales para la atención consolidación y estabilización de la población desplazada.” (vi) Al Ministerio de Desarrollo, “liderar el desarrollo de programas y proyectos tendientes a la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.” (vii) Al programa presidencial para los derechos humanos, “coordinar las decisiones del Consejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada con la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos, en lo que respecta al tema de atención integral al desplazamiento forzado.” (viii) A la Red de Solidaridad Social, promover la creación de Comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral de la población desplazada y asistir a las sesiones de los mismos, con el fin de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención de dichos comités. (Corte Constitucional de Colombia, 2004)

Posteriormente en 2005, previa aprobación del Consejo Nacional para la Atención a la Población Desplazada, se expide el Decreto 250 del 2005, el cual tiene como finalidad crear el Plan Nacional para la Atención a la Población Desplazada, este plan ya había sido tratado por los Decretos 173 de 1998 y 2569 de 2000, pero es en este decreto donde se definen claras responsabilidades y funciones de todas las entidades del Estado, además de que define un nuevo manejo de principios y objetivos, que le dan nuevos alcances a la atención en salud, protección, educación, protección de las tierras, con un importante énfasis en la coordinación de las entidades creadas por la Ley 387 de 1997 para tratar la problemática del desplazamiento forzado, igualmente le da nuevas asignaciones de patrimonio y un alcance más profundo al mismo, este decreto deroga al Decreto 173 de 1998. (Decreto 250 de 2005, 2005)

Hasta este año se podría decir que la política pública para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia ya se había creado, pero el proceso de paz con los paramilitares en el 2005, trajeron al panorama jurídico una norma de gran alcance que tuvo una relevancia importante en esta cuestión, esa norma fue la Ley 975 de 2005.

La Ley 975 de 2005 o “Ley de Justicia y Paz” fue expedida en razón del proceso de paz entre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), esta ley tenía por objeto la reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley, además de otras disposiciones, en materia de víctimas esta ley fue la primera en consignar la reparación en indemnización de las mismas. (Congreso de la República de Colombia, 2005)

La ley definió con un alcance más amplio la definición de víctima, que implicaba el derechos a ser reparada, dispuso de un deber general de reparar a las víctimas, para quienes resultaran beneficiados con las disposiciones de la norma, esto tendría que ser ordenado por el juez que profiriera la sentencia condenatoria, pero más allá de esto, la ley dispuso de los principios de



justicia, verdad y reparación como derechos de las víctimas, lo que implicaba un reparación integral, esto en el marco de la justicia transicional, y para las víctimas era el reconocimiento de los hechos delictivos que las habían afectado, en versión libre y públicamente, además de la reconstrucción de la memoria histórica y fundamentalmente la reparación o indemnización pecuniaria por los perjuicios causados. (Congreso de la República de Colombia, 2005)

Esta ley crea el fondo para la reparación de las víctimas, el cual tiene por objeto hacer la reparación en los casos de imposibilidad para reconocer al autor de la vulneración del derecho, también creo programas de reparación colectiva y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, derogadas por las Leyes 1592 de 2012 y 1448 de 2011. (Congreso de la República de Colombia, 2005)

Esta ley fue reglamentada por el Decreto 3391 de 2006, el cual definió el ámbito de aplicación de la norma y respecto de las víctimas reglamento el acceso de las mismas a los procedimientos judiciales de juzgamiento de los victimarios, también dispuso normas referentes a la responsabilidad y mecanismos para reparar a las víctimas, lo que dictaminaba que la reparación económica no era la única forma de reparación, reglamento además la conformación del fondo para la reparación a las víctimas, esta norma fue derogada por el Decreto 3011 de 2013. (Ministerio del Interior y de Justicia, 2006)

En este otro apartado se hará un análisis de la principal jurisprudencia emitida al respecto, jurisprudencia constitucional, que como se había hecho mención anteriormente, fue la que desarrollo en gran medida el problema de las víctimas del desplazamiento forzado, además la que empezó a realizar una protección efectiva de los derechos de esta población. La emisión de sentencias constitucionales más relevantes a este respecto, comenzó en 1997 en consonancia con la emisión de la Ley 387 del mismo año.

La Corte Constitucional se ha referido en múltiples ocasiones al problema del desplazamiento forzado, normalmente ordenando protección a derechos o intervención estatal en aspectos relativos al problema, la misma corte en una en el Anexo 4 de la Sentencia T – 025 de 2004 realizó un recorrido por sus sentencias más relevantes desde 1997 hasta el 2003, a grandes rasgos en todas estas sentencias la corte:

se ha pronunciado en sus sentencias de tutela en materia de desplazamiento para: (i) corregir actuaciones negligentes o discriminatorias y omisiones de las autoridades encargadas de atender a la población desplazada; (ii) señalar las responsabilidades institucionales en la atención de la población desplazada; (iii) precisar los derechos constitucionales de la población desplazada; (iv) fijar criterios para la interpretación de las normas que regulan la ayuda para esta población, de tal manera que se garanticen efectivamente sus derechos; (v) rechazar el retardo injustificado o la omisión de las autoridades para atender a quienes se ven afectados por el desplazamiento forzado; (vi) urgir el desarrollo de políticas y programas adecuados para la atención de este fenómeno; (vii) precisar los elementos que determinan la condición de desplazado; (viii) señalar los obstáculos que impiden una atención adecuada de la población desplazada y que favorecen o agravan la vulneración de sus derechos; (ix) indicar falencias u omisiones en las políticas y programas diseñados para atender a la población desplazada; y (x) otorgar una protección efectiva a la población desplazada, en particular cuando se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución como son los niños, la mujeres cabezas de familia, las personas de la tercera edad y las minorías étnicas. (Corte Constitucional de Colombia, 2004)

La primera sentencia que tuvo una relevancia importante en materia de desplazamiento fue la sentencia T – 227 de 1997, en la cual se trataba la situación de un grupo de desplazados que se había asentado en una población de Cundinamarca, el cual quería ser desalojado con la justificación de una perturbación grave del orden público, en esta sentencia la corte definió los elementos objetivos de la situación de desplazamiento forzado, lo que no necesitaba de certificación de la autoridad, al respecto la sentencia dictó:

Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados. (Corte Constitucional de Colombia, 1997)

Posteriormente emitió la Sentencia SU – 1150 de 2000, la corte analizó la situación de tres grupos de desplazados, los cuales pedían una intervención estatal a sus solicitudes en virtud de una situación de desprotección como desplazados, la corte encontró que en razón de una deficiencia institucional y mayormente presupuestal, aunado a el reconocimiento del desplazamiento forzado como una grave crisis de emergencia social, exigió del estado como: “Estado Social de Derecho, prestar una atención especial a esta calamidad nacional, con el fin de aliviar la suerte de los colombianos afectados por esta tragedia política y social.” (Corte Constitucional de Colombia, 2000). Afirmó que la Defensoría del Pueblo debería establecer un puente con la Red de Solidaridad Social para diagnosticar problemas al respecto, plantear soluciones y generar avances en la política pública, se refirió igualmente al problema presupuestal de la política pública impulsada por la Ley 387 de 1997, allí responsabilizó al Estado por los costos de estos programas, sin dejar de lado las responsabilidades presupuestales de los entes regionales, por último estableció que los problemas más grandes

respecto de la respuesta al fenómeno del desplazamiento forzado, era en primer lugar la falta de coordinación entre las entidades encargadas que hacía que se perdieran esfuerzos técnicos y recursos, y por otro lado la falta de desarrollo de la política pública de la Ley 387 de 1997 que impedía una aplicación idónea. (Corte Constitucional de Colombia, 2000)

La sentencia T – 258 de 2001 se pronuncia respecto a los derechos a la vida y la integridad, tratando el caso de un docente del departamento de Caldas, el cual había sido amenazado por un frente de las FARC, y pidió el traslado en razón de este suceso, pero solo le fue ofrecido trasladarse a otro lugar en el cual operaba el mismo frente de las FARC. En razón de esto la corte concluyó que la entidad al ofrecer el primer traslado había reconocido la calidad de desplazamiento, igualmente dispuso que independiente de la necesidad de prestación de un servicio o disponibilidad de las entidades, el derecho a la vida y la integridad debía prevalecer sobre los demás, por lo que ordenó realizar todas las acciones posibles tendientes a materializar el traslado del docente. (Corte Constitucional de Colombia, 2004)

En el año 2002 se emite la Sentencia T – 098 de 2002, en esta se aborda la situación de varias familias de personas desplazadas, las cuales aglomeran mayormente madres cabeza de familia, ancianos, menores de edad y personas pertenecientes a minorías étnicas, que habían hechos solicitudes a la Red de Solidaridad Social, respecto de salud, reubicación y estabilización económica, las cuales no habían sido atendidas. En esta ocasión la corte reiteró su jurisprudencia relativa a las acciones afirmativas respecto de grupos vulnerables, donde recordó la Sentencia T – 530 de 1993, que dispuso los elementos para que se configure ese reconocimiento desigual:

En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; - En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad; - En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible

desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; - En cuarto lugar, que el supuesto de hecho - esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna; - Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican. (Corte Constitucional de Colombia, 1993)

En la sentencia se dictaminó que cuando concurren estos elementos, esta población perteneciente a grupos de desplazados tiene un trato preferente para su asistencia respecto de planes de subsidio de vivienda, cupos estudiantiles, atención prioritaria de salud con el SISBEN, entre otros beneficios según el grupo diferenciado. Por otro lado, la corte enfatizó en que en este tipo de casos se debe garantizar unos elementos mínimos de subsistencia al desplazado y condiciones especiales para su efectiva tutela judicial:

El derecho de la población desplazada a un nivel de vida adecuado, a recibir de las autoridades competentes, como mínimo, los alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestido adecuado, servicios médicos y saneamiento esenciales; 2) el desplazamiento forzado conlleva violaciones a los derechos fundamentales; 3) la tutela es procedente para proteger los derechos de la población desplazada. (Corte Constitucional de Colombia, 2002)

Precisó de acuerdo al grupo población desplazado, la prioridad que tiene respecto del derecho a la educación, a la salud, a la vida en familia, y a la estabilización económica, con acceso al mercado laboral, concluyó dando órdenes a las entidades territoriales de los lugares de habitación de estas familias, encargadas de cada uno de los derechos individualizados en la sentencia, que en el término de 48 horas, desplegaran conductas encaminadas a la atención y

resolución de los problemas de este grupo poblacional. (Corte Constitucional de Colombia, 2004)

Con la Sentencia T – 268 de 2003, la corte de cierta forma reitera su jurisprudencia y le da un alcance más extendido, en el caso de un grupo de desplazados de la ciudad de Medellín, los cuales por problemas de violencia en su lugar de habitación, se deben trasladar a otra locación de la misma ciudad, que no habían sido incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, por considerar la entidad responsable que al ser el traslado dentro del mismo territorio no se podían catalogar como desplazados, al respecto la corte recordó que la situación de desplazamiento se constituye por elementos objetivos y de facto, como la migración dentro de las fronteras del mismo Estado, y la fuerza ejercida como detonante para el traslado, asimismo enfatizo en que la condición de desplazamiento no puede ser declarada por una entidad, ni definida por la misma; en razón de esto ordenó a todas la entidades regionales del lugar de habitación de los desplazados, desplegar conductas tendientes a la atención y otorgamiento de todas las prestaciones que de acuerdo a la política pública de desplazamiento forzado tuvieren lugar. (Corte Constitucional de Colombia, 2004)

En el mismo año 2003, la corte se volvió a pronunciar con la Sentencia T – 419 de 2003, en la que dos mujeres cabeza de familia reclaman la ausencia de ayuda humanitaria solicitada, y la insuficiencia de la misma, acá la corte dicta que no es posible que un juez constitucional confiera derechos parcialmente en razón de que la política pública no se ha terminado de implementar o que los niegue por falta de disponibilidad presupuestal, ya que esto está dispuesto por la ley y no solo para las reclamantes, sino para todo un grupo poblacional, es por eso que la corte precisa que:

Si bien es cierto, al juez constitucional no le corresponde entrar analizar en vía de tutela el presupuesto que manejan las entidades demandadas, sí está dentro de sus

atribuciones legales y constitucionales proteger derechos fundamentales vulnerados por omisión de instituciones, que para el presente caso están encargadas de desarrollar políticas y programas de prevención, atención y protección a personas desplazadas. La amenaza de los derechos invocados por los actores continúa, toda vez que, permanece inactiva la ayuda humanitaria solicitada y sin aprobar el proyecto productivo presentado, aun teniendo derecho a ello, por lo que resulta inaceptable, desde el punto de vista constitucional, que se aduzca insuficiencia presupuestal, en este o en otro caso, para abstenerse de proteger derechos fundamentales. (Corte Constitucional de Colombia, 2003)

En razón de esto, ordena a las entidades encargadas del otorgamiento de la ayuda humanitaria, de en un término establecido generar las condiciones para la entrega de esta ayuda, y propiciar las condiciones para la atención de las prestaciones a que tienen derecho los reclamantes, como la salud, el subsidio de vivienda, entre otras. (Corte Constitucional de Colombia, 2004)

Otra sentencia importante en las emitidas por la corte, fue la Sentencia T – 602 de 2003, en la cual una mujer desplazada de la tercera edad, que había solicitado asistencia para un proyecto productivo, atención en salud y subsidio para vivienda, estando inscrita en Registro Único de Población Desplazada, le es denegada. En esta ocasión la corte reitera jurisprudencia respecto de la condición de desplazamiento, además dictamina que en los eventos que no se puede hacer reasentamiento:

siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas (...) que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, (ii) la promoción de la

igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados, ya que no puede obviarse que Colombia es un país pluriétnico y multicultural y que buena parte de la población desplazada pertenece a los distintos grupos étnicos, así como tampoco puede olvidarse que dentro de la población afectada un gran porcentaje son mujeres y, bien sabido es que éstas padecen todavía una fuerte discriminación en las áreas rurales y en las zonas urbanas marginales. Para expresarlo en otros términos, la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los adultos mayores o las personas discapacitadas. (Corte Constitucional de Colombia, 2003)

la corte expresa la importancia de que las condiciones de estabilización socioeconómica tengan el poder de restablecer los derechos de la población desplazada, que la omisión de prestaciones establecidas en la norma, sustituidas por planes paliativos de atención no evitan el empobrecimiento progresivo de esta población, por lo que ordena a las entidades responsables conceder la solicitud de la actora.

En 2004 fue emitida la célebre Sentencia T – 025 de 2004, la cual declaró “un estado de cosas inconstitucional”<sup>6</sup>, en esta sentencia se analizaron multiplicidad de casos de personas desplazadas forzosamente, las cuales no habían recibido ayudas por parte de la Red de Solidaridad Social o habían sido insuficientes, también personas que habían hecho solicitudes

---

<sup>6</sup> El Estado de Cosas Inconstitucional es cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural. (Corte Constitucional de Colombia, 2004)



de todas las clases a entidades responsables de otorgar prestaciones a esta población en virtud de la política pública de atención a la población desplazada, que tampoco habían sido respondidas ni mucho menos tramitadas, en esta sentencia se aglutinaron más de cien expedientes de alrededor de 1200 familias, las cuales habían interpuesto tutelas en condición de desplazados por la violencia, donde la mayoría de casos eran similares o tenían elementos similares. Esta sentencia tuvo una gran relevancia por la declaratoria de cosas inconstitucional, en razón de una violación generalizada de derechos para este grupo poblacional, un fallo estructural en la política pública de atención a los desplazados, una negligencia en la ejecución de los planes plasmados en la ley, además de en la disposición de recursos tanto nacionales como regionales, además de una inexperiencia evidente en la implementación de la política. Esta declaratoria tenía efectos importantes como la arrogación de competencias por parte de la corte para definir el cumplimiento de sus órdenes, revisar las políticas y su implementación y efectividad, también definir la colaboración armónica entre entidades y exhortar a corregir los fallos estructurales del problema, pero lo más importante:

Frente a violaciones masivas de derechos constitucionales, una vez constatado el estado de cosas inconstitucional, la Corte ha extendido los efectos de la tutela para ordenar remedios que tengan un alcance material y temporal acorde con la magnitud de la violación y para proteger, en aras del principio de igualdad, los derechos de quienes se encuentran en una situación similar a la demandada, pero no acudieron a la acción de tutela. Así, teniendo en cuenta el deber de las autoridades de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Artículo 2, CP), así como el deber que tienen las ramas del poder público “de colaborar de manera armónica con los restantes órganos

del Estado para la realización de sus fines” (C.P. art., 113), la Corte, ha declarado la existencia de un estado de cosas contrario a la Constitución, para que las autoridades adopten, dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos que permitan superar tal situación.

En razón de esta situación la corte genera una cantidad múltiple de órdenes a casi todos los estamentos del Estado que tienen responsabilidad en este problema, como los ministerios, el Consejo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, la Red de Solidaridad Social, el INCORA, el ICBF, los Departamentos y Municipios, entre otros para que tomen acciones tendientes a superar ese estado de cosas inconstitucional, dando cumplimiento a las solicitudes de los desplazados y respondiendo oportunamente a las mismas, todas estas órdenes están encaminadas a reevaluar la política pública de desplazamiento forzado, pues se ordena que se reexamine la disponibilidad presupuestal de la política, y si es imposible económicamente hablando el cumplimiento de esta, se ordena replantearla en términos que no violen el derecho a la vida en condiciones de dignidad humana. Su componente más grande en materia de ordenes se dedica a exhortar, obligar y dar términos a todas las entidades del sector público, para que aceleren el cumplimiento de la política de atención a los desplazados por la violencia, en los términos señalados por la ley y los reglamentos, e inclusive le da alcances mayores a estos, basada en la protección de derechos constitucionales, por ultimo resuelve de manera diferenciada los casos de todas las personas inmersas en la acción, concediendo o negando sus pretensiones de acuerdo a cada situación específica. (Corte Constitucional de Colombia, 2004)

Esta sentencia tuvo 5 anexos, en los cuales se hizo un diagnóstico de la normatividad al respecto, la jurisprudencia constitucional preexistente, la viabilidad económica de la política entre otros, además ha tenido más de cien autos de seguimiento, en los que se hace la

verificación del cumplimiento de las órdenes dadas, y en algunas otras resoluciones de peticiones hechas por personas afectadas.

En 2005 fue expedida la Ley 975 del mismo año, o ley de justicia y paz, esta fue demandada en control abstracto de constitucionalidad en varios de sus artículos, la demanda afirmaba que varios de los derechos de las víctimas se veían menguados con la aplicación de esta ley, por eso la Corte Constitucional emitió la Sentencia C – 370 de 2006, en la cual se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma, en materia de víctimas se argumentaba que estas no tendrían una verdadera participación en los procesos penales que se adelantaran a sus victimarios, lo que fue desestimado por la corte. Después se analizó el cargo que reprochaba la ausencia de reparación a las víctimas, pues decía que los victimarios solo responderían con los bienes ilícitos, que hubiesen arrebatado a las víctimas y aun lo tuviesen, igualmente se decía que era violatorio que la reparación solo se extendiera a los familiares de las víctimas en primer grado de consanguinidad, todo esto fue considerado como una violación a la reparación a las víctimas y por eso todas esas expresiones fueron tachadas como inexequibles, por último se decía que la limitación presupuestal del fondo de reparación también era una violación al derecho de reparación a las víctimas, sobre esto la corte se declaró inhibida para pronunciarse. (Corte Constitucional de Colombia, 2006)

Después de la Sentencia T – 025 de 2004 y los autos posteriores que le hicieron seguimiento, se emitieron otras sentencias, donde de cierta manera se reiteraban los lineamientos de los anteriores y se confirmaba la aplicación de sus disposiciones, en relación a esto se emitió la Sentencia T – 1101 de 2008, en la cual se trataba el caso de una persona que había recibido amenazas por un grupo armado al margen de la ley, las cuales estuvieron acompañadas de tortura, por lo que la accionante debía desplazarse forzosamente de su lugar de residencia, posterior a esto radicó una solicitud de protección en vista de su situación, al Ministerio de

Interior, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, la cual no fue resuelta efectivamente, por lo que la accionante debía regresar a su departamento de origen, recibiendo de nuevo amenazas por el mismo grupo ilegal, aunado a los homicidios de varios de sus familiares, tuvo que migrar a Bogotá de urgencia por el peligro hacia su vida y las de su entorno familiar, mientras todo esto sucedía su solicitud todavía no se había resuelto, es por eso que la corte en análisis del Auto 200 de 2007 de la misma corporación, propone que la accionante se encuentra frente a un riesgo, el cual define como ordinario pero no carente de ser catalogado como una garantía constitucional, asociado a esto la situación de desplazamiento forzado, en concordancia con el auto antes mencionado, que dispone que en estos casos el riesgo se presume y dicta las pautas de esta presunción como:

- (i) La presentación de una solicitud de protección por parte de la víctima del desplazamiento ante una autoridad; (ii) la petición ha de ofrecer información que demuestre *prima facie* que la persona es efectivamente desplazada por la violencia, para lo cual bastan las remisiones efectuadas a las Instituciones Prestadoras de Salud en la cual se acredita la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.
- (iii) Para terminar, es necesario que dentro de la información presentada se haga alusión a una amenaza puntual o a un acto de violencia que permita inferir la presencia del riesgo que se cierne sobre los derechos fundamentales del afectado. (Auto 200 de 2007, 2007)

En razón de esto, la corte considera que los argumentos de que la solicitud ya se había trasladado a las entidades responsables y estaba en trámite, no son suficientes, por lo que ampara el derecho y ordena en un término de cinco días resolverla. (Corte Constitucional de Colombia, 2008)

Por ultimo para efectos de este análisis, se observa la Sentencia T – 367 de 2010, la cual reitero de manera expresa la jurisprudencia anterior de la misma corporación, respecto de la situación especial de vulnerabilidad en la que se encontraba la población desplazada y por lo que debe ser tomada como sujetos de especial protección constitucional, en virtud de cargas excepcionales que debieron asumir y que no les eran exigibles en lo absoluto, por esta cuestión se reafirma el carácter de fundamental y de prioritario cumplimiento de los derechos de estas personas, como la vida, la salud, la educación, la alimentación mínima, la seguridad personal, entre otros, lo que genera obligaciones de carácter urgente para las entidades del Estado encargadas de garantizar el cumplimiento de estos derechos, por otro lado se reitera la línea jurisprudencial en la que se ha tomado la calidad de desplazado como una situación que se genera de facto. (Corte Constitucional de Colombia, 2010), allí se recuerda la última confirmación de esta jurisprudencia, en la que se define que la calidad de desplazado:

Es el resultado de una particular situación de hecho en la cual se encuentra una persona, la cual se caracteriza, en términos generales, por la coincidencia de los siguientes elementos: (i) en primer lugar, se presenta una migración dentro de las fronteras del territorio nacional. (ii) El motivo del traslado obedece a la amenaza, o vulneración efectiva, que se cierne sobre las libertades fundamentales del Ciudadano. (iii) Adicionalmente, se observa que dicha afectación guarda un estrecho vínculo con supuestos relacionados con el conflicto armado o con infracciones de las garantías consignadas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. (Corte Constitucional de Colombia, 2008)

### **2.3 Derecho Internacional y Desplazamiento Forzado**

La comunidad internacional ha jugado un importante papel en el desarrollo de la normatividad nacional relacionada con el desplazamiento forzado, en este capítulo se analizará la incidencia del derecho internacional en la expedición de la Ley 1448 de 2011 o “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”.

Colombia hace parte de la Organización de las Naciones Unidas desde el 5 de noviembre de 1945, se incorporó al sistema interamericano de derechos humanos desde el 31 de julio de 1973, aceptó jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el 27 de julio de 1985, aprobó el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional, mediante la Ley 742 de 2002 (con reservas). Esto obliga a Colombia a respetar todo tipo de tratados, principios y estándares internacionales alusivos a la protección de los derechos humanos, así lo reafirma el artículo 93 de la constitución política de 1991 que reza lo siguiente:

**Artículo 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

(...)

Se entiende entonces que los instrumentos de derecho internacional que son ratificados por Colombia hacen parte de su bloque de constitucionalidad, a continuación, se analizará estos instrumentos en materia de desplazamiento interno que es el tema que ocupa este trabajo.

El derecho a la restitución de tierras tiene sus antecedentes en diversos instrumentos internacionales. Su primer antecedente se puede ubicar en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948. Allí, su

artículo 1760 establece que toda persona tiene derecho a la propiedad y que nadie será privado arbitrariamente de la misma. Posteriormente, este derecho fue consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en Bogotá, en el mismo año, por la Novena Conferencia Internacional Americana.

En 1950 se creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), no obstante, el concepto de desplazamiento interno en el ámbito del derecho internacional, fue esbozado por primera vez por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la década de los cincuenta en una discusión sobre el concepto de refugiados. En 1951 la Asamblea General de la ONU ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, con el objetivo de establecer unas pautas para la atención humanitaria de personas que habían huido de su país de origen y que se establecían en un nuevo territorio por temor a ser perseguido por razones políticas, étnicas o religiosas. (Martínez, 2015) Este Estatuto de los refugiados en su primer artículo fijaba unos límites temporales y territoriales, es decir, delimitaba su aplicación para hechos ocurridos antes del primero de enero de 1951 y protegía únicamente a personas que hubiesen huido del territorio europeo, estas limitaciones obedecen a que lo que se buscaba con esta Convención era la protección de los refugiados de la segunda guerra mundial que habían huido principalmente de países europeos.

Los conflictos armados que se libraban en África en aquella época generaron una crisis humanitaria que encendió las alertas de la Organización de las Naciones Unidas, estas personas se veían obligadas a huir de sus países natales y buscaban refugios principalmente en territorio europeo, esto desafiaba los límites temporales y territoriales establecidos en la Convención, ya que los hechos habían ocurrido después de 1951 y huían de países que no se encontraban en Europa.

La presión ejercida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) llevo a la adopción del Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 en el que se eliminaron los límites temporales y territoriales anteriormente descritos y por primera vez se hace la diferenciación entre los conceptos de refugiado y de desplazado interno.

Los conflictos entre India y Pakistán y en los Estados de Indochina durante los años setenta, las confrontaciones en América central durante los ochenta y, posteriormente, los genocidios en Yugoslavia y Ruanda en los noventa, marcaron giros importantes en el tipo de actividades del Alto Comisionado, pasando de tareas de simple coordinación y reasentamiento en los Estados receptores, a actividades de asistencia humanitaria y repatriación. (Martínez, 2015)

La Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica en 1969 y adoptada por Colombia por la Ley 16 de 1972, regula en el artículo 2163 el tema de la propiedad privada, y ratifica lo dispuesto por la Asamblea General de la ONU en 1948.

En un principio la asistencia humanitaria que desplegaba la ACNUR estaba contemplada solo para refugiados, no fue sino hasta la expedición de la Resolución 2011 del 2 de agosto de 1976 que se le da la facultad a el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a extender la ayuda humanitaria también a los desplazados internos, a diferencia de los refugiados, los desplazados internos no huyen de su país de origen, estos permanecen dentro del mismo Estado donde fueron violados sus derechos, esto los hace aún más vulnerables, además, la ayuda que pueda brindarle los organismos internacionales a los desplazados internos se ve limitada por el concepto de soberanía estatal que presenta fuertes tensiones con el de intervención extranjera.



En 1992 “la Comisión de Derechos Humanos de la ONU solicitó a la Asamblea General la designación de un representante del Secretario General para preparar un estudio comprensivo sobre las necesidades de derechos humanos relacionadas con desplazados internos.” (Martínez, 2015) Se designó a Francis Deng para que acompañado de un equipo de juristas de diferentes países elaboraran un marco jurídico sobre la problemática del desplazamiento interno, así como sus principales causas y las posibles estrategias para mitigar este fenómeno que iba creciendo de manera acelerada. Deng encontró que la principal causa de desplazamiento interno en el mundo era la violencia en el desarrollo de conflictos armados internos, así mismo, sugirió que los estados incapaces de proteger a su población de la barbarie del desplazamiento debían apoyarse en la comunidad internacional para suplir sus carencias, esto debido a que siempre se había considerado que los problemas de desplazamiento interno eran propios del dominio nacional y la intervención de la comunidad internacional en estos asuntos rompía con el concepto de soberanía estatal.

A pesar del interés de Naciones Unidas en los desplazamientos internos forzados estos continúan siendo un asunto predominantemente doméstico. Las personas que los enfrentan se encuentran bajo la protección de las normas locales y son responsabilidad de las autoridades nacionales. (Ureña & Sánchez, 2014)

El esfuerzo que realizó Francis M. Deng para la creación de un marco jurídico sobre el desplazamiento interno quedó plasmado en un documento que contiene los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno, estos principios se han convertido en una guía para los Estados en el tratamiento de las distintas fases del desplazamiento interno: la huida, el desplazamiento en sí mismo y el regreso o establecimiento en otro lugar, así como su posterior reparación.

La naturaleza jurídica de los principios es confusa en cuanto a su carácter vinculante, para algunos juristas como Ureña y Sánchez “a pesar de estar integrados por normas de Hard y Soft Law<sup>7</sup>, constituyen una propuesta no vinculante para los Estados.” (Ureña & Sánchez, 2014) En este mismo sentido, Walter Kälin afirma:

“los Principios Rectores no son un tratado internacional o una declaración adoptada por la Asamblea General (...) sino que el Representante Francis M. Deng con un grupo de juristas, crean los Principios como una guía no vinculante para los Estados y demás organizaciones” (Kälin, 2001)

A pesar de que no hay consenso acerca de la naturaleza jurídica de estos principios, la mayoría de los juristas afirman que estos son un instrumento de Soft Law, es decir, no son vinculantes hasta que el Estado ratifique que fragmentos de estos principios pretende incluir en su normativa nacional. En el caso puntal de Colombia la Corte Constitucional a través de su sentencia SU 11550/2000 expresa lo siguiente:

Los Principios Rectores no han sido aprobados mediante un tratado internacional. Sin embargo, dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos, esta Corporación considera que deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado.

Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas

---

<sup>7</sup> El término *soft law* se refiere al conjunto de reglas, principios, disposiciones y recomendaciones que a pesar de no ser vinculantes gozan de cierta relevancia jurídica, al ser un instrumento que influencia a los Estados, a las organizaciones sean gubernamentales o no y demás instituciones, debido a su capacidad de persuasión.

ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gozan de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución. (...)

En síntesis, los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, aunque no se conciben como instrumentos vinculantes para los Estados, han sido el instrumento más completo en la búsqueda de la protección de los derechos humanos de la población en situación de desplazamiento, estos han servido como una guía y marco jurídico para la creación de normatividad que trate de manera correcta este fenómeno del desplazamiento interno que a junio de 2018 suma 40 millones de víctimas en todo el mundo. (ACNUR, 2018) En el caso de Colombia, estos principios han sido usados como guía para la creación de la Ley 1448 de 2011, en el próximo capítulo se hará un análisis formal de ley y se establecerán brevemente los aspectos tomados de los principios para la creación de esta ley.

A pesar de que los Principios Rectores del Desplazamiento Interno son el principal instrumento de derecho internacional para el trato de la población en situación de desplazamiento, son de suma importancia también los principios desarrollados por el relator especial de las naciones unidas Paulo Sergio Pinheiro, de este informe se han extraído los principios relativos a los procesos de restitución en materia de desplazamiento forzado. La Corte Constitucional en repetidas ocasiones ha manifestado que muchos de estos principios hacen parte del bloque de constitucionalidad y han sido positivizados en la Ley 1448 de 2011. Otros instrumentos relacionados con el desplazamiento interno que han sido ratificados por Colombia que son de suma importancia, resaltan:

Pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, de derechos civiles y políticos (República de Colombia 1968); pacto de San José de Costa Rica o convención Americana sobre Derechos Humanos (1972); protocolo sobre el Estatuto

de los Refugiados (1979); la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1981a); convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981b); convención sobre los derechos políticos de la mujer (1986a); convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (1986b); convención internacional para la represión y el castigo del crimen de Apartheid, suscrita en New York el 30 de noviembre de 1973 (1987); convención sobre los Derechos del Niño (1991a); y el protocolo II adicional a los convenios de Ginebra (1994). (Palacios, 2014)

Los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición -los cuales son la base para la expedición de la Ley 1448 de 2011, estos derechos fueron reconocidos expresamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y posteriormente ratificados por Colombia como derechos fundamentales. (Quinche Ramírez M. F., 2015).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al expresar que “la reparación del daño causado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea factible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación” (Caso Bulacio contra Argentina. , 2003) En este emblemático fallo la CIDH hace énfasis en el derecho fundamental que tienen las víctimas a una reparación integral, esto es, a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas criminales. En el caso concreto de Colombia, el Estado debe reparar las víctimas que en ocasión del conflicto armado interno -en el que el Estado es parte- hayan sufrido violaciones a sus derechos humanos, en la definición de la CIDH se establece que la reparación debe ir orientada al restablecimiento de la situación tal y como estaba antes de la ocurrencia del daño, en “sociedades bien ordenadas” como denomina John Rawls a una sociedad ideal, sería sensato pensar esto, pero en sociedades tan

desiguales como la colombiana este concepto es problemático, porque tal vez la víctima ya se encontraba en situación de pobreza y vulnerabilidad antes de la ocurrencia del hecho material, en este presupuesto la reparación integral no es compatible con retornar al estado inicial de las cosas, pues volver a la víctima a una situación de pobreza es ajeno a los fines de una reparación integral, esto ha hecho que se hable de reparación integral con un enfoque transformador, es decir, hace parte de la reparación integral modificar las circunstancias que en últimas fueron las responsables de poner a la víctima en una situación de exclusión y vulneración de derechos.

Es claro entonces que el derecho internacional ha jugado un importante papel en el desarrollo de la normatividad nacional sobre desplazamiento interno, en especial, los Principios Rectores del Desplazamiento Interno que influenciaron de sobremanera la Ley 1448 de 2011.

#### **2.4 La restitución de la tierra como derecho fundamental**

En los anteriores acápites se ha indagado por los antecedentes que llevaron a la expedición de la Ley 1448 de 2011, a continuación, se procederá a establecer por qué la restitución de la tierra en Colombia es un derecho fundamental, qué consecuencias tiene esto en la protección a los derechos de los desplazados y por qué esto impulsó la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

La primera pregunta que se debe formular es ¿Qué es un derecho fundamental? La definición de derecho fundamental no es del todo clara, para la Corte Constitucional “(...) ha oscilado entre la idea de que se trata de derechos subjetivos de aplicación inmediata y la esencialidad e inalienabilidad del derecho para la persona.” (Corte Constitucional de Colombia, 2008) De esta definición podemos extraer dos conceptos importantes, son derechos de aplicación inmediata, es decir, la protección de los derechos fundamentales tiene una cláusula de garantía reforzada, para su protección se tiene la cláusula general de protección, y además,

cuenta con las acciones constitucionales, siendo el amparo, la acción de tutela y el habeas corpus, las más notorias. (Quinche Ramírez M. F., 2015) El segundo concepto es el de inalienabilidad del derecho fundamental, la Corte Constitucional define el concepto de inalienabilidad en el sentido de "que no se puede enajenar, ceder ni transferir" (Corte Constitucional de Colombia, 2000) se entiende entonces como derechos esenciales e inherentes a la calidad de ser humano, intransferibles y con una especial protección.

Ahora es relevante preguntarse ¿Dónde se encuentran los derechos fundamentales? Las fuentes de estos derechos son tres principalmente: Los derechos fundamentales positivizados en la constitución, estos son los derechos que están expresamente consagrados en la Constitución Política de 1991, en principio, se entienden como los derechos comprendidos en el capítulo I del título II de la Constitución, entre los artículos 11 a 41, sin embargo, hay otros derechos fundamentales que se encuentran en otros capítulos, como es el caso del derecho al mínimo vital contenido en el artículo 53 de la carta. (Quinche Ramírez M. F., 2015)

Sobre la taxatividad de los derechos fundamentales en la Constitución, se establece lo siguiente en la carta:

**Artículo 94.** La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.  
(...)

La segunda fuente, son los derechos fundamentales reconocidos por cortes internacionales que posteriormente son ratificados por Colombia, como ya se estableció, el ejemplo más claro es el de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición que inicialmente fueron reconocidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y

posteriormente ratificados por Colombia. La forma en la que estos derechos entran al bloque de constitucionalidad es a través de la vía del control abstracto<sup>8</sup> y del control concreto<sup>9</sup> de constitucionalidad. (Quinche Ramírez M. F., 2015)

La tercera fuente, es el reconocimiento que hace la Corte Constitucional de derechos fundamentales por vía judicial, a través de este mecanismo se han incorporado al bloque de constitucionalidad derechos fundamentales de suma importancia, un ejemplo es el derecho al acceso al agua que fue consagrado como derecho fundamental a través de la Sentencia T-143 de 2010, de igual manera la restitución de tierra se consagró como derecho fundamental por vía judicial, siendo la Sentencia T-025 de 2004 el punto de partida del reconocimiento de este derecho como fundamental, en este fallo se establece lo siguiente:

La parte resolutive del fallo fue dispuesta en 23 puntos resolutive: en el primero, el estado de cosas fue declarado inconstitucional, para luego, en los restantes, emitir un conjunto de órdenes dirigidas a diversas entidades públicas, siendo la primera de ellas la de diseñar e implementar un plan de acción destinado a superar la crisis humanitaria (...) la Corte Constitucional ordenó la rendición de informes y dispuso el seguimiento de las decisiones allí tomadas por medio de autos. Los autos de seguimiento y cumplimiento de la sentencia, más que el retorno y el restablecimiento, trabajarán el derecho fundamental a la restitución de las tierras. (Quinche Ramírez M. F., 2015)

---

<sup>8</sup> Se entiende control abstracto de constitucionalidad al control que hace la Corte Constitucional de actos legislativos, leyes, decretos con fuerza de ley, decretos legislativos, proyectos de ley o tratados públicos mediante su confrontación con los enunciados contenidos en la Constitución Política para analizar su compatibilidad.

<sup>9</sup> El concepto de control concreto de constitucionalidad obedece al control que hace la Corte Constitucional por vía de revisión de las sentencias de tutela, que comprende el control, tanto sobre providencias judiciales, como sobre laudos arbitrales.

A pesar de que fue la Sentencia T-025 de 2004 fue la que sentó las bases de la restitución de tierras como derecho fundamental, es la Sentencia T-821 de 2007 la que declara el carácter iusfundamental del derecho a la restitución de la tierra, estableciendo lo siguiente:

Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado. (...)

La principal consecuencia de concebir la restitución de tierras como derecho fundamental es que este es objeto de una cláusula de garantía reforzada, es decir, se cuentan con mecanismos constitucionales para la protección del derecho, la acción de restitución de tierras es un si un amparo de tierra que comparte elementos comunes con la acción de tutela y de amparo.

Puede decirse que la acción de restitución de tierras es una modalidad específica de amparo que consiste en la fijación de un procedimiento especial, destinado a la protección y efectividad del derecho fundamental a la reparación integral y, más propiamente, del derecho a la restitución de la tierra. (Quinche Ramírez M. F., 2015)

La acción de restitución de tierras está contenida en la Ley 1448 de 2011, se entiende que el reconocimiento que hace la Corte Constitucional de la restitución de tierras como derecho fundamental hizo necesaria la expedición de una ley que garantizara este derecho y creara mecanismos para su protección, por ende, se entiende este reconocimiento como un antecedente necesario en la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.



### **3. Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de tierras”**

En el año 2010 fue presentado en la Cámara de Representantes del Congreso de la Republica, el Proyecto de Ley 085 de 2010, el cual tenía por objeto materializar una nueva política de víctimas y restitución de tierras, donde se le diera un alcance mayor a todo lo relativo a este problema tratado anteriormente. En razón de este proyecto se expidió la Ley 1448 de 2011 o Ley de Victimas y Restitución de Tierras, por la cual “se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.” (Congreso de la República de Colombia, 2011). Esta ley tiene como objetivo primordial generar una intervención estatal orientada a la atención humanitaria, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, especialmente de desplazamiento forzado. (Martínez Sanabria & Pérez Forero, 2013)

Esta tiene como fundamento las recomendaciones dadas al Estado Colombiano, por entidades y organizaciones internacionales, respecto del problema humanitario para las víctimas del conflicto armado, además de los fallos de La Corte Constitucional sobre el mismo tema, especialmente la sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento, aquellos que analizan a grandes rasgos la problemática de desplazamiento forzado y las políticas públicas utilizadas para el tratamiento de esta situación. Sin perjuicio de tener en consideración la penosa condición de millones de colombianos victimas de desplazamiento forzado y despojo de tierras, situación posibilitada por la proliferación y agravamiento del conflicto aunado a la inactividad y complicidad del Estado Colombiano, la Ley busca ser un instrumento de complementación a toda la política de victimas iniciada con la Ley 387 de 1997, pero con la especialidad de buscar implementar una verdadera reparación integral e indemnizatoria. (Proyecto de Ley 085 de 2010, 2010)

La Ley 1448 de 2011, también se fundamenta en el reconocimiento de la justicia transicional como herramienta para llegar a la paz y el resarcimiento de las víctimas, en ese entendido trata de suplir las deficiencias derivadas de la Ley 975 de 2005, la cual consignaba la reparación a las víctimas como uno de sus pilares, procedimiento que no se ha podido cumplir a cabalidad, por las mismas limitaciones de la misma ley, como la disponibilidad presupuestal y la organización administrativa, y por la negativa de los perpetradores del desplazamiento al resarcimiento. (Restrepo Salazar, Política integral de tierras, 2011)

Esta ley incorpora ciertos elementos de suma importancia para tener un efecto de impacto, como lo son las presunciones legales sobre la veracidad de las reclamaciones de restitución, la inversión de la carga de la prueba en los procedimientos de restitución, además de la reparación e indemnización en sentido amplio como derecho de las víctimas, todo esto enmarcado en un proceso de restitución especial, con garantías excepcionales que van más allá de la lógica ordinaria del derecho civil sobre la propiedad. (Proyecto de Ley 085 de 2010, 2010)

### **3.1 Estructura de la norma**

La Ley 1448 de 2011 tiene una estructura diferenciada mayormente en reconocimientos jurídicos y medidas de reparación a las víctimas, en ese orden de ideas se analizará la forma de estructuración de la norma, primero en un sentido netamente sistemático y posteriormente de forma teleológica.

En su primera parte la norma desarrolla su objeto, en el que explica su finalidad como instrumentos jurídicos, allí desarrolla cuáles serán los temas a tratar y las medidas para lograr estos fines:

La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Este objeto se complementa posteriormente con el ámbito de aplicación de la norma, el cual es desarrollado en el artículo 2 de la ley, pues se pretende efectuar medidas de atención, ayuda humanitaria, asistencia y reparación para las víctimas. El objeto y ámbito de aplicación de la norma centran su atención en el tema a tratar y las finalidades del mismo.

Seguidamente la norma hace una definición de víctima, la cual es una definición extensiva que recopila todos los avances y concepciones anteriores a la expedición de la misma, por lo que su concepción de víctima es una de las que mayor cobertura ha tenido de la legislación en esta materia. No obstante, esta definición ha recibido críticas que serán tratadas en acápites posteriores.

La norma es estructurada en base a un manajo de principios, los cuales establecen una guía de garantías para las víctimas, estos principios orientan la aplicación de la norma, de forma que la misma sea respetuosa de instituciones jurídicas necesarias para una política de víctimas encaminada al reconocimiento de esta población como titular de una reparación integral, basada en justicia, verdad y reparación, además de todas las obligaciones que surgen del Estado para garantizar la asistencia, la ayuda humanitaria, la prevención y la no repetición,

por otro lado los principios se ocupan de cuestiones necesarias para los procesos de reparación, pues son aquellos que limitan y esquematizan este tipo de procedimientos de reparación constituidos en la ley. Sumado a lo anterior la ley dictamina una serie de derechos para las víctimas en razón de su condición, los cuales deben ser garantizados por medio de toda la política de víctimas, y se deben entender como claros mandatos al Estado para una intervención pronta y oportuna ante cualquier eventual o latente vulneración. En relación a lo anterior la ley también dispone de derechos de las víctimas en relación a los procesos judiciales que se adelanten contra los victimarios, derechos orientados a la participación activa de las víctimas en estos y la asistencia jurídica y económica para posibilitar la intervención con fines de buscar una reparación, allí se crean además obligaciones para el Estado. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

En relación a la ayuda humanitaria, esta sigue contemplada como la que tienen las víctimas en los momentos de violación de sus derechos, esta comprende asistencia básica para garantizar las condiciones mínimas de vida en dignidad humana, pero también le dota de responsabilidades al Estado para el cumplimiento de esta disposición, igualmente dispone de la obligación para las autoridades de hacer un censo de todas las personas en esta condición. Respecto de la atención y asistencia las víctimas tienen como derecho y garantía, en razón de su condición, que el Estado les brinde asistencia en materia de salud, de educación, mientras se adelanten los procesos de estabilización económica y restablecimiento de condiciones de vida, allí también se consignan responsabilidades a diferentes órganos estatales, por último se ocupa de la atención a la población desplazada por la violencia específicamente, donde trata medidas generales que había consignado en los capítulos anteriores, pero enfocada en la necesidad especial de la víctima de desplazamiento forzado,

con el fin principal de reasentamiento y restablecimiento de las situaciones originales. En estas cuestiones la norma sigue con la línea de la política de víctimas planteada desde la Ley 387 de 1997, pero trata de darle un alcance más amplio, y de generar responsabilidades estatales concretas que se encarguen de suplir todas estas obligaciones. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

De manera posterior la norma hace un viraje hacia uno de sus fines principales, el cual es disponer de la reparación a las víctimas. En los capítulos siguientes la norma establece la reparación, cuál es su significado y alcance, la norma establece diferentes tipos de reparación, las cuales comprenden:

**Medidas de Reparación:** Las víctimas de que trata esta ley, tienen derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

La medida de reparación por excelencia de la ley, además de la que más se ocupa, es la restitución de tierras, esta medida consiste en la devolución a la situación anterior de la vulneración del derecho, en este caso del despojo de tierras. La norma se ocupa de establecer que se entiende por restitución, definir los principios para las medidas de restitución, también de identificar cuáles son los casos en los que procede la restitución en razón de perturbación a un derechos sobre algún predio, cuales son los titulares de la acción, además de las garantías y asistencias especiales en este proceso, la norma establece un procedimiento mixto especial

para la restitución, pues este tiene una parte administrativa y otra judicial, este procedimiento consigna situaciones especiales respecto de presunciones legales, carga de la prueba, acumulación de pretensiones, entre otras características especiales que no poseen los procedimientos ordinarios respecto de bienes, la restitución no implico bienes muebles en razón de la dificultad para individualizarlos y la limitante de que aun existieran, entre otros motivos. (Uprimny Yepes & Sánchez, Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia, 2010)

En el apartado de restitución la ley ordena la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), más conocida como la Unidad de Restitución de Tierras (URT), se le asignan funciones a esta entidad, relativas a ser la encargada de toda la política de restitución de tierras, se dicta la forma de organización de la misma y sus regímenes jurídicos y disciplinarios, seguido a esto se dictan disposiciones especiales, como normas para las mujeres en los procesos de restitución, dándole un enfoque diferencial a la norma.

Posterior a esto la ley propone otros mecanismos de reparación alternativa, como la restitución de vivienda, como una forma de reconstrucción de vivienda despojada o destruida, además de la priorización para el acceso a subsidios de vivienda, por otro lado se crea una medida respecto de los créditos y pasivos de las víctimas, donde permite ciertos beneficios respecto de obligaciones crediticias, y le imputa la cesación de pagos a la condición de víctimas, de manera posterior se dispone de otra medida encaminada a la generación de empleo y priorización de cargos de carrera administrativa para las víctimas, se consignan además una indemnización individual por vía administrativa, quienes están encargados de esta, en que consiste y cuáles son los tipos de prestaciones desplegadas en razón de la

indemnización. Por último, se consignan medidas de rehabilitación, encaminadas a restablecer las condiciones sociales y psicológicas de las víctimas para una vida en sociedad, otras medidas de satisfacción las cuales se basan en reparaciones simbólicas a las víctimas, orientadas a la creación, mantenimiento y promulgación de la memoria. La ley consigna como otras medidas de reparación, la reparación colectiva, la cual tendrá lugar en ocasiones de violaciones generalizadas y comunales de derechos. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

La parte final de la ley, crea algunos estamentos dirigidos a la preservación de la memoria histórica, la gestión del plan de atención y reparación integral a las víctimas y la presupuestación de toda la política de víctimas, en razón de esto crea el Centro Nacional de Memoria Histórica, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de la Violencia, además les asigna sus funciones y organización administrativa. Por último, reglamenta cuestiones concernientes a las garantías de no repetición, el registro único de víctimas, la participación de las víctimas y la protección integral a los niños y adolescentes víctimas del conflicto. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

### **3.1.1 Definición de víctima y enfoque diferencial**

La Ley 1448 de 2011 en su artículo 3 define el concepto de víctimas así:

**Artículo 3º. Víctimas.** Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas

internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. (...)

De la definición de víctima contenida en la ley resaltan dos aspectos que han sido demandados a través de acciones públicas de inconstitucionalidad, el primero de ellos demanda el texto “*ocurridos a partir del 1º de enero de 1985*”, los demandantes consideran que la limitación temporal que hace la ley al considerar víctimas únicamente a las personas que hayan sufrido daños después del 1º de enero de 1985 es lesiva contra derecho fundamental a la igualdad, contenido en el artículo 13 de la constitución política de 1991.

Como se evidencia en los primeros acápite de este documento, el conflicto armado inicio formalmente alrededor de la década de los cincuenta –no existe consenso al respecto-, el Registro Único de Víctimas tiene registradas 229.080 personas inscritas en el registro como víctimas de hechos ocurridos antes de 1985 (Red Nacional de Información, 2018), todas estas personas y las cientos de miles más que no se encuentran inscritas en el RUV, quedan excluidas de la aplicación de la Ley.



Los demandantes adicionalmente afirman que la limitación temporal es arbitraria porque existen otras fechas que sirven como referencia en cuanto a la existencia de medidas de reparación anteriores a las contempladas en la Ley 1148 de 2011, resaltan las contenidas en Decreto 1923 de 1978, conocido como el Estatuto de seguridad o incluso el Decreto 3398 de 1965, señalado en varias sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como un referente temporal dentro del conflicto armado en Colombia. (Corte Constitucional de Colombia, 2012)

La Corte Constitucional a través de su Sentencia C-250 de 2012 decide declarar este fragmento del artículo 3 inconstitucional, el examen de constitucionalidad afirma que no hay una violación manifiestamente arbitraria al derecho a la igualdad, además, se basa en el concepto que da el Grupo de Memoria Histórica para argumentar la complejidad de establecer una fecha al inicio del conflicto armado interno, para la corte la década de los ochenta representa el auge del conflicto armado y es donde se evidencia un incremento en el número de víctimas, además, se establece que la medida de establecer una limitación temporal obedece a un asunto de presupuesto, para la corte el no establecer un límite temporal sería irresponsable desde la perspectiva de los recursos estatales disponibles para la reparación de los daños causados. La Corte también afirma que las víctimas que hayan sufrido daños antes de 1985 no quedan invisibilizadas, ya que en el párrafo cuarto del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, se establece que las víctimas de hechos ocurridos antes del 1º de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la Ley.

La segunda acción popular de inconstitucionalidad fue interpuesta frente al texto “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.*” Lo demandantes consideran que se viola el

principio a la igualdad ya que se excluyen en este concepto las personas que han sido víctimas indirectas del conflicto armado interno.

La Corte Constitucional en su sentencia C-781 de 2012 declara este fragmente de la norma exequible, al considerar que la expresión “*en ocasión al conflicto armado*” debe entenderse en sentido amplio, es decir, incluye a las víctimas que han sufrido daños en el contexto del conflicto armado, directa o indirectamente.

Otros aspectos a tener en cuenta del artículo 3 son sus párrafos, allí se establece que los miembros de la fuerza pública que se consideren víctimas en los términos señalados por la ley, serán reparados conforme al régimen especial que les sea aplicable, sin embargo, se les garantizara los derechos a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la Ley 1448 de 2011.

Se establece también que los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, exceptuando a los niños, niñas o adolescentes que hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad. Se excluyen también de esta ley las víctimas de la delincuencia común.

Por último, la ley hace la salvedad de que la definición de víctima contemplada en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, en ningún caso podrá interpretarse como un reconocimiento político a los grupos terroristas y/o armados ilegales que hayan ocasionado el daño.

Resulta sumamente importante resaltar que, para efectos de restitución de tierras, según el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, se consideran titulares del derecho a la restitución de tierras las víctimas que hayan sido despojadas o hayan tenido que abandonar forzosamente

sus tierras a partir del 1 de enero de 1991 y hasta la vigencia de la ley, es decir, 10 años después de su expedición.

### **3.1.2 Principios de la norma y derechos de las víctimas**

La Ley 1448 de 2011 en su capítulo II establece los principios generales que regirán la ley. Resaltan los siguientes:

**Principio de dignidad:** Consagrado en el artículo 4, este principio hace énfasis en la integridad y la honra de las víctimas, se establece el deber de tratar a las víctimas con consideración y respeto, de igual manera, se establece la participación de las víctimas en las decisiones que les afecten.

**Principio de buena fe:** Estipulado en el artículo 5, el Estado presumirá la buena fe de las víctimas, la víctima podrá probar el daño sufrido por cualquier medio, bastara con probar el daño mas no se tendrá que probar quien es el victimario, además, se establece la inversión de la carga de la prueba, frente a esto se profundizara más adelante.

**Principio de igualdad:** Se encuentra en el artículo 6, establece que las medidas contempladas en la Ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad y orientación sexual, raza, la condición social, la profesión, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica.

**Principio de garantía del debido proceso:** Consagrado en el artículo 7, el Estado se compromete a garantizar el debido proceso a las víctimas a través de los órganos competentes se garantizará un proceso imparcial y eficaz, respetando lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política.

**Principio de inversión de la carga de la prueba:** Consagrado en el artículo 78, es una excepción a la regla procesal contenida en artículo 167 del Código General del Proceso, la regla general es que la parte debe probar los hechos que sustentan el efecto jurídico que esta persigue, entendiendo la vulnerabilidad de las víctimas y la evidente dificultad que tienen para soportar esta carga probatoria, se establece a través de este principio el deber del Estado de presumir la buena fe de las víctimas y de flexibilizar la carga de la prueba exigible a las mismas. (Bolívar Jaime, Gutiérrez Baquero, & Botero Giraldo, La buena fe en la restitución de tierras, sistematización de jurisprudencia, 2017)

**Principio de publicidad:** Estipulado en el artículo 30, pone en cabeza del Estado, a través de las diferentes entidades a las cuales se asignan responsabilidades en relación con las medidas contempladas la ley, la obligación de desplegar actos publicitarios con el fin de que las víctimas conozcan cuáles son sus derechos y con qué mecanismos cuenta para su protección.

**Enfoque diferencial:** Está consagrado en el artículo 13 y está relacionado con el reconocimiento que hace la ley de las condiciones diferenciales que tiene la población víctima del conflicto armado, el Estado tiene el deber de adoptar un enfoque diferencial donde se entienda la reforzada vulnerabilidad que tienen las mujeres, los niños, niñas y adolescentes y las comunidades étnicas entre las que resaltan los pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales y comunidades gitanas, además, se tiene un enfoque diferencial frente a personas con discapacidad o cuyo ejercicio de su orientación sexual les haga vulnerables.

Ya habiendo analizado los principios más relevantes que consagra la ley, se procederá a establecer cuáles son los derechos más importantes que tienen las víctimas, algunos que se

consagran expresamente en la ley, otros han sido incorporados desde la normativa internacional, y otros a través de la construcción jurisprudencial que ha hecho la corte constitucional, la corte constitucional en su Sentencia T-083/17 da su concepto sobre los derechos de las víctimas así:

*Los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano son fundamentales y tienen protección constitucional. Es por ello que el Estado tiene como deber garantizar su protección y ejercicio estableciendo medidas les permitan a los afectados conocer la verdad de lo ocurrido, acceder de manera efectiva a la administración de justicia, ser reparados de manera integral y garantizar que los hechos victimizantes no se vuelvan a repetir. (Corte Constitucional de Colombia, 2017)*

Las víctimas gozan entonces de una especial protección del Estado, esta protección está encaminada a garantizar los derechos inherentes a toda persona y unos adicionales que adquieren en calidad de víctima y de sujeto de extrema vulnerabilidad, resaltan los siguientes:

**Derecho de acceso a la justicia:** El artículo 229 de la constitución política de 1991 establece el acceso a la justicia como un derecho humano, el estado debe garantizar que los ciudadanos tengan acceso a los antes administradores de justicia de una manera efectiva e imparcial, en el caso de las víctimas del conflicto armado, el Estado debe ser consciente que la situación de vulnerabilidad manifiesta de derechos humanos de las víctimas les dificulta el acceso a la justicia, “esto quiere decir que el Estado tiene la obligación activa de eliminar las barreras de ingreso que hacen que las personas vulnerables no logren ser escuchadas por la justicia”. (Sánchez León, 2013) Este derecho tiene estrecha relación con el principio de inversión de la carga probatoria ya descrito.

**Derecho a la verdad:** El derecho a la verdad es concebido como un derecho fundamental, fue reconocido en un principio por la CIDH y posteriormente ratificado por Colombia, las víctimas tienen derecho inalienable a tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se llevaron a cabo, las circunstancias, los victimarios y su motivación. En el desarrollo de este derecho se crearán las comisiones de verdad.

La verdad es una condición básica para que los demás derechos de las víctimas puedan ser garantizados, pues sólo si se conoce la verdad podrán garantizarse los derechos a la justicia y a la reparación, en la medida en que se sabrá quiénes fueron los responsables de las atrocidades y a quiénes deben ser reparados por ellas. (Sánchez León, 2013)

**Derecho a la participación de las víctimas:** Otro derecho que tienen las víctimas es a participar activamente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y medidas que se establecen como mecanismos para la defensa de sus derechos. La ley contempla también la creación de las llamadas “mesas de víctimas”, estos serán los escenarios principales para la participación de las víctimas, estas mesas serán de orden nacional, departamental o municipal y serán conformadas por Organizaciones de Víctimas (OV) con voz y voto y por Organizaciones Defensoras de víctimas con voz, pero sin voto

**Derecho a la reparación integral** incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación está consagrado en el artículo 28 y está relacionado con que las víctimas tengan acceso a una reparación adecuada, transformadora, diferenciada y efectiva del daño que han sufrido. Adicionalmente, las autoridades cuentan con autonomía para ordenar las medidas que consideren necesarias para reparar el daño, siempre que encuadren en las características mencionadas anteriormente. Es sumamente importante hacer énfasis nuevamente en el

compromiso de que la reparación sea una reparación transformadora, al respecto Sánchez León establece lo siguiente:

El primer fundamento de la idea de reparaciones transformadoras es que el propósito de la reparación de violaciones masivas de Derechos humanos en sociedades desiguales no debe ser restaurar a las víctimas pobres a su situación previa de precariedad material y de discriminación, sino “transformar” esas circunstancias, que pudieron ser una de las causas del conflicto armado y que en todo caso son injustas. En ese sentido, las reparaciones en estos contextos transicionales deberían ser comprendidas no sólo como un instrumento para saldar cuentas con una injusticia que ocurrió en el pasado sino como una oportunidad de impulsar un mejor futuro. (Sánchez León, 2013)

Los derechos de las víctimas indígenas no se encuentran establecidos en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, sino en una norma especial que se adoptó mediante el Decreto-ley 4633 de 2011. De igual manera, otros grupos étnicos que tienen unas normas especiales de protección, atención y reparación, como es el caso de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales (Decreto-ley 4635) y las comunidades gitanas (Decreto-ley 4634 de 2011). (Sánchez León, 2013)

### **3.2 Reparación a las víctimas**

La Ley 1448 de 2011 dispone en su artículo 25, el derecho de las víctimas a la reparación integral, la cual ha sido desarrollada ampliamente por la jurisprudencia, y otras normatividades, inicialmente la Ley 975 de 2005, pues esta establece por primera vez en Colombia la obligación a victimarios de reparar a sus víctimas, reparación en un sentido

integral, el cual define como verdad, justicia y reparación, esto ha sido complementado con otros conceptos más amplios, relativos a la garantía de no repetición.

El derecho a la reparación tiene una concepción calificada según la misma ley, pues esta dispone que debe ser “de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva”, tal calificación tiene unos efectos específicos, pues en lo referente a una manera adecuada se debe entender de acuerdo a la situación específica de daño o perjuicio de cada víctima, diferenciada según el enfoque diferencial, bien sea género, minoría étnica, grupo discriminado, entre otros, el concepto de reparación efectiva responde a que la medida de reparación tenga el efecto suficiente para resarcir el daño, o al menos indemnizarlo en condiciones en las que la víctima reciba una compensación proporcional. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Por otro lado la calificación de transformadora ha tenido un alcance más desarrollado, pues la inclusión de este término implica una situación especial, ya que se había entendido que la reparación tiene por objetivo devolver las cosas a su estado inicial, lo que desconoce que el estado inicial de muchas víctimas era de precariedad, desigualdad y pobreza, entonces no se hace una verdadera reparación porque las causas principales de su victimización persisten. (Uprimny Yepes & Sánchez, Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia, 2010) En este sentido se ha desarrollado una concepción de reparación transformadora, la cual implica que al momento de la reparación se dote a la víctima de circunstancias más favorables que las que tenía antes de su victimización:

Las ‘reparaciones transformadoras’ pretenden ir más allá de la simple restitución, puesto que no solo deben enfrentar el daño padecido, sino también las condiciones que permitieron su acaecimiento y continuidad, para prevenir futuros daños. Desde



este punto de vista la reparación podría ser comprendida como un mecanismo de justicia distributiva que propenda por la inclusión de las víctimas al proyecto político común. Esta propuesta tiene como fin último la articulación del resarcimiento de los perjuicios de las víctimas, con la tarea igualmente importante de construir una sociedad democrática más equitativa e incluyente. (Nanclares Márquez & Gómez Gómez, 2016)

Por su parte el derecho a la reparación integral también comprende otra dimensión, la cual se basa en las medidas que debe contener el mismo

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Es pues en esta globalidad donde la reparación toma un especial protagonismo, pues estos alcances de la misma, se dan en virtud de considerarla como una reparación integral, la cual debe ser entendida como un derecho fundamental, primero en razón de que se está ante procesos de justicia transicional, los cuales buscan alcanzar la paz, la cual normalmente tiene sus pilares en la reconciliación y el resarcimiento, y segundo pues tiene como vocación alcanzar la triada de dignidad humana, en relación con la verdad y la justicia para quienes fueron víctimas. (Nanclares Márquez & Gómez Gómez, 2016)

En esa globalidad la restitución es la medida preferente de reparación, ya que se entiende que en virtud del desplazamiento, el retorno es un derecho fundamental, enmarcado en la protección a la propiedad privada y la libertad de circulación en el territorio, también es solo mediante el retorno o restitución que pueden las víctimas llegar al regreso y la reintegración

en condiciones de permanecía a su lugar de origen, este retorno es posible mediante la restitución, pero no es absoluto, pues en muchas ocasiones no es posible hacer la restitución en las condiciones originales por la imposibilidad de individualizar el predio, porque no hay voluntad de la víctima de retornar, además brindando seguridad y protección a quien retorna, por eso en estos caso se deberá acceder a otras medidas de reparación, igualmente se debe entender la restitución como la forma de alcanzar para la víctima, la materialización de otro cumulo de derechos como la vida digna, la igualdad, la seguridad personas, la educación, la salud, entre estos, en concomitancia de que en virtud del desplazamiento se ocasiona una ruptura del tejido social que implica una pérdida de confianza en las instituciones, lo que solo es posible lograr mediante el retorno y la restitución. (Marulanda Mürrle & Moya Riveros, 2012)

Otra forma de reparación es la indemnización, la cual es utilizada en aquellos casos en los que la restitución no se puede dar plenamente, en virtud de problemas referentes a las condiciones físicas o jurídicas del predio, la negativa de la víctima a retornar al mismo predio, o la ausencia de condiciones de seguridad y estabilidad para el retornante. En este tipo de casos se acude a la medida de reparación indemnizatoria, la cual a grandes rasgos implica el resarcimiento del daño mediante otros mecanismos de compensación, que si bien no pueden devolver a la víctima a su estado anterior, implican dejarle sin daño. (Nanclares Márquez & Gómez Gómez, 2016)

Estos mecanismos normalmente tienen reparaciones materiales, pagadas en dinero, las cuales buscan dotar a la víctima de condiciones para mitigar el daño padecido. La indemnización también opera con la restitución, cuando una persona fue restituida, pero había sufrido perjuicios respecto de otros bienes, o esencialmente perjuicios morales que no pueden ser

cubiertos por la restitución, ese tipo de casos también se podrá pedir la indemnización. (Marulanda Mürrle & Moya Riveros, 2012)

Por último se entiende como una dimensión de la reparación integral, la garantía de no repetición, la cual se constituye como la protección a quienes sean reparados de que no serán re victimizados en un futuro, esto implica la el restablecimiento de todos sus derechos, la protección de su seguridad personal y se sus familias, de las tierras restituidas o compensadas por equivalente, la protección de sus bienes, la seguridad jurídica de los derechos de propiedad adquiridos y todas las acciones del Estado tendientes a mantener en condiciones óptimas, los derechos restituidos de manera permanente. (Marulanda Mürrle & Moya Riveros, 2012)

La última parte de la reparación integral se refiere a las perspectivas de la misma, pues la reparación que dispone la Ley 1448 de 2011, como derecho y como medida, tiene cinco perspectivas: individual, colectiva, moral, material, simbólica.

Es indispensable en este análisis, poner de manifiesto que los procesos de reparación no se deben confundir ni reemplazar con las políticas sociales o asistenciales del Estado, pues si bien estas complementan la política de víctimas, o de desigualdad social, no pueden ser tomadas como reparación pues se negaría el derecho de las víctimas a la verdad, justicia y reparación como sujetos que tienen ese derecho, además de que se tomaría que para acceder a esos beneficios sociales del Estado, se requiere una calidad especial de “víctima” lo que se presta para defraudaciones al sistema y una estigmatización para estas personas de que reciben beneficios adicionales o prerrogativas extras, de una manera desproporcionada. Es por eso que esas políticas públicas deben estar bien delimitadas de la política de víctimas, especialmente cuando la reparación se entienda en un sentido transformador, pues materialmente podría ser difícil de diferenciar. (Marulanda Mürrle & Moya Riveros, 2012)

### 3.2.1 Restitución de tierras

La restitución de tierras es entendida como la restitución jurídica y material de los predios que hayan sido despojados o abandonados forzosamente a sus propietarios, poseedores u ocupantes originales, esta se entabla como la principal medida de reparación respecto de las víctimas del desplazamiento forzado y es la medida preferente independiente de que su realización se lleve a cabo no, pues es un reconocimiento estatal restitutivo o indemnizatorio a las víctimas de despojos de tierra, además así es entendido por las normas internacionales de Naciones Unidas sobre principios sobre vivienda y restitución de propiedad para los refugiados y desplazados, conocidas como los principios de Phineiro. (Guzmán Rincón & Barón Rocha, 2018)

La restitución implica un reconocimiento de los derechos de propiedad sobre un predio despojado, o en razón de la imposibilidad de esto, la compensación por equivalente o en dinero, también implica la adjudicación de baldíos para las personas que los estaban explotando, si durante la situación del despojo habían cumplido las condiciones para su adjudicación. La acción de restitución consignada en la norma está estructurada en una serie de principios, los cuales tienen por objeto la prevalencia de los derechos de los despojados y una dotación de garantías especiales para la posibilidad de una reparación integral. Los principios de la restitución son:

- 1. Preferente.** La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo pos-restitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas;

**2. Independencia.** El derecho a la restitución de las tierras es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no el efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista ese derecho;

**3. Progresividad.** Se entenderá que las medidas de restitución contempladas en la presente ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas;

**4. Estabilización.** Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad;

**5. Seguridad Jurídica.** Las medidas de restitución propenderán por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación;

**6. Prevención.** Las medidas de restitución se producirán en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas;

**7. Participación.** La planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contará con la plena participación de las víctimas;

**8. Prevalencia Constitucional.** Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente ley, el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

La restitución también hace una diferenciación importante, pues define el despojo de tierras como la situación en la que un actor, aprovechándose de la violencia priva a otro de la propiedad, posesión u ocupación de un predio, de hecho o por medio de un negocio jurídico, acto administrativo, sentencia o de algún delito fruto de esa violencia, por otro lado define el abandono forzado, la situación temporal o permanente en la que una persona se ve obligada de manera forzosa a desplazarse, razón por la cual deja de ejercer la explotación, administración y contacto directo con un predio en razón de esa situación. Esta diferenciación tiene un elemento importante respecto del proceso de restitución, pues según la verificación del modo de usurpación de la tierra, tendrá derecho a ciertas cosas u otras, además la norma consigna la no interrupción de términos de prescripción, posesión, o explotación económica para adjudicación de un baldío, en razón de que el abandono del predio fue por la violencia. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Por último la norma define los titulares de la restitución, los cuales serán los propietarios, poseedores o explotadores de baldíos para adjudicación que se hubiesen visto en la necesidad de abandonar los predios en razón de cualquier conducta que los victimizara, desde el 1ro de enero de 1991 hasta la vigencia de la norma, es decir que todas las personas que cumplan

este requisito podrán acceder al mecanismo de restitución de tierras. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

### **3.2.2 Procedimiento de restitución de tierras**

El procedimiento establecido en artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, dicta las condiciones específicas para adelantar la acción de restitución de tierras, allí consigna todas las fases que se deben de seguir en el proceso, además de las garantías y presupuestos procesales del mismo.

En primer lugar se debe hacer el registro de las tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente, el cual está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de la Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), entidad creada por la ley, esta inscripción de debe adelantar por una solicitud del afectado o puede ser tramitada de oficio, allí se debe individualizar el predio objeto de despojo o abandono forzado, posterior a esto la entidad deberá informar al solicitante sobre la apertura del proceso de inscripción, permitiéndole aportar pruebas necesarias para constatar la propiedad, posesión u ocupación del bien, de buena fe, posterior a esto la (UAEGRTD) tiene un término para resolver la solicitud y realizar o negar la inscripción del predio de 60 días, prorrogables por 30 más, en razón de que haya circunstancias sobrevinientes que lo justifiquen, esta inscripción se eleva a requisito de procedibilidad para poder acceder al mecanismo judicial de restitución. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

El decreto 1167 de 2018 fijó un término para la presentación de la solicitud de restitución, las personas interesadas en presentar solicitudes de restitución de tierras de predios en zonas actualmente microfocalizadas, deberán realizar su reclamación hasta el día 11 de octubre de

2018, sin embargo, se hace la salvedad que, ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, el tiempo se contará desde el momento en que hayan cesado los hechos que impidieron la presentación de la solicitud.

Es importante precisar que la acción de restitución tiene un carácter mixto, es decir que tiene una primera etapa por la vía administrativa y una segunda que es judicial. Esto tiene como trasfondo darle eficiencia al procedimiento de identificación de los predios, revisión sumaria de las pruebas, análisis de idoneidad de las solicitudes, además de un registro de solicitudes clasificado por predios y núcleos familiares de los solicitantes. Se han hecho críticas de este mecanismo aduciendo que es un obstáculo al derecho de acceso a la justicia, pues requiere un reconocimiento previo de la administración para acceder a la jurisdicción, estas críticas no han prevalecido pues los procedimientos administrativos previos, se deben llevar a cabo respetando el debido proceso y el principio de legalidad, lo que es una garantía para el posterior acceso a la justicia. (Guzmán Rincón & Barón Rocha, 2018)

Posterior a esa primera etapa, la UAEGRTD podrá dirigir de oficio una solicitud al juez o magistrado de restitución de tierras, la solicitud para iniciar el proceso, con la intención de que se haga la titulación y entrega del predio, además de representar al titular de esa solicitud, por otra parte, cuando el despojado acredite el requisito de procedibilidad de la inscripción, podrá iniciar el proceso, mediante demanda instaurada por sí mismo o en representación de un abogado. La demanda deberá de contener la identificación del predio, la constancia de inscripción en el Registro Único de Tierras Despojadas (RUTD), los fundamentos de hechos y derecho de la pretensión, la designación del domicilio del despojado y su núcleo familiar, el certificado de libertad y tradición del bien que acredite su situación registral y por último el certificado de avalúo catastral del predio. La ley dispone que este procedimiento será



gratuito para los accionantes, además que, en el caso de imposibilidad de aportar el certificado de libertad y tradición, y el avalúo catastral, el despojado podrá acreditar la propiedad o posesión en los términos del Código General del Proceso. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Posteriormente el Juez o Magistrado de restitución de tierras procederá a la admisión – o inadmisión – de la solicitud, en la cual deberá disponer:

- a) La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Magistrado, junto con el certificado sobre la situación jurídica del bien, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la orden de inscripción.
- b) La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.
- c) La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación.
- d) La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.

e) La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.

**PARÁGRAFO.** Adicionalmente el Juez o Magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Lo anterior en razón de que el predio quede exento del comercio, además que no pueda ser enajenado bajo ninguna circunstancia, para garantizar la efectividad de todo el procedimiento de restitución.

Seguido de esto el Juez o Magistrado de restitución de tierras, hará los traslados específicos del auto admisorio, a todas las personas que se encuentran vinculadas al bien por un medio formal, y a las personas que podrían tener un interés legítimo en el mismo. Después de los traslados se podrán presentar los escritos de oposición, en los 15 días siguientes a la notificación del auto admisorio de la solicitud, estas se hacen bajo juramento y se admitirán en la medida de su pertinencia, la UAEGRTD podrá presentar oposición si no presento la solicitud y es fundamentada, con el escrito de oposición se deban aportar los documentos que soporten el despojo de ese predio, la buena fe exenta de culpa, un título justo del derecho, además del resto de las pruebas que se quiera hacer valer para justificar la oposición, también

la tacha de la calidad de despojado de quien presentó la solicitud, es decir la contradicción por la que no es razonable la calidad de despojado de quien hace la solicitud. Se decretarán las pruebas según su conducencia y pertinencia de acuerdo a la situación en específico, el periodo probatorio será de 30 días, donde practicarán todas las pruebas decretadas en el proceso. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Para el fallo, el Juez o Magistrado de restitución de tierras, deberá dictar sentencia dentro de los 4 meses posteriores la presentación de la solicitud, este deberá expresarse de manera amplia, suficiente y de fondo sobre todas las pretensiones de la solicitud y de la oposición, las excepciones, además sobre cuestiones como órdenes a las oficinas de registros públicos, para la inscripción de la sentencia o eliminación de registros anulados por la misma, además de protección del predio en los términos de la Ley 387 de 1997, entre otras más, que están orientadas a la posibilidad de entrega material del bien, su protección, estabilidad y seguridad personal del favorecido y su familia en el transcurso del tiempo. Ante la sentencia se podrá acudir al recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y las notificaciones se harán por el medio que el juez considere más idóneo. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Este procedimiento se complementa con la compensación en especie o reubicación, la cual podrá ser pedida como pretensión subsidiaria en caso de la improcedencia o imposibilidad de la restitución, allí se ordenará una eventual compensación en un predio de condiciones similares o en dinero. Por último, el procedimiento reglamenta temas concernientes a la entrega y protección del bien restituido, además preserva la competencia del juez de restitución para los conflictos de propiedad que pueda tener eventualmente el predio restituido. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

La ley consigna presupuestos procesales generales para este procedimiento, en primer lugar, unos relativos a las presunciones legales que se incorporan en este, los cuales tienen por objeto permitir que la acción de restitución sea de un carácter garantista al reclamante, estas presunciones deberán ser tenidas en cuenta:

En relación con los predios inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se tendrán en cuenta las siguientes presunciones:

**1. Presunciones de derecho en relación con ciertos contratos.** Para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume de derecho que existe ausencia de consentimiento, o causa ilícita, en los negocios y contratos de compraventa o cualquier otro mediante el cual se transfiera o se prometa transferir un derecho real, la posesión u ocupación sobre el inmueble objeto de restitución, celebrados durante el periodo previsto en el artículo 75, entre la víctima de este, su cónyuge, compañero o compañera permanente, los familiares o mayores de edad con quienes conviva, sus causahabientes con las personas que hayan sido condenadas por pertenencia, colaboración o financiación de grupos armados que actúan por fuera de la ley cualquiera que sea su denominación, o por narcotráfico o delitos conexos, bien sea que estos últimos hayan actuado por sí mismos en el negocio, o a través de terceros. La ausencia de consentimiento en los contratos y negocios mencionados en este numeral genera la inexistencia del acto o negocio de que se trate y la nulidad absoluta de todos los actos o negocios posteriores que se celebren sobre la totalidad o una parte del bien.

**2. Presunciones legales en relación con ciertos contratos.** Salvo prueba en contrario, para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume que

en los siguientes negocios jurídicos hay ausencia de consentimiento o de causa lícita, en los contratos de compraventa y demás actos jurídicos mediante los cuales se transfiera o se prometa transferir un derecho real, la posesión o la ocupación sobre inmuebles siempre y cuando no se encuentre que la situación está prevista en el numeral anterior, en los siguientes casos:

a. En cuya colindancia hayan ocurrido actos de violencia generalizados, fenómenos de desplazamiento forzado colectivo, o violaciones graves a los derechos humanos en la época en que ocurrieron las amenazas o hechos de violencia que se alega causaron el despojo o abandono, o en aquellos inmuebles en donde se haya solicitado las medidas de protección individuales y colectivas relacionadas en la Ley 387 de 1997, excepto en aquellos casos autorizados por la autoridad competente, o aquellos mediante el cual haya sido desplazado la víctima de despojo, su cónyuge, compañero o compañera permanente, los familiares o mayores de edad con quienes convivía o sus causahabientes.

b. Sobre inmuebles colindantes de aquellos en los que, con posterioridad o en forma concomitante a las amenazas, se cometieron los hechos de violencia o el despojo se hubiera producido un fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra en una o más personas, directa o indirectamente; sobre inmuebles vecinos de aquellos donde se hubieran producido alteraciones significativas de los usos de la tierra como la sustitución de agricultura de consumo y sostenimiento por monocultivos, ganadería extensiva o minería industrial, con posterioridad a la época en que ocurrieron las amenazas, los hechos de violencia o el despojo.

c. Con personas que hayan sido extraditadas por narcotráfico o delitos conexos, bien sea que estos últimos hayan actuado por sí mismos en el negocio, o a través de terceros.

d. En los casos en los que el valor formalmente consagrado en el contrato, o el valor efectivamente pagado, sean inferiores al cincuenta por ciento del valor real de los derechos cuya titularidad se traslada en el momento de la transacción.

e. Cuando no se logre desvirtuar la ausencia de consentimiento en los contratos y negocios mencionados en alguno de los literales del presente artículo, el acto o negocio de que se trate será reputado inexistente y todos los actos o negocios posteriores que se celebren sobre la totalidad o parte del bien estarán viciados de nulidad absoluta.

f. Frente a propiedad adjudicada de conformidad con la Ley 135 de 1961 y el Decreto 561 de 1989, a empresas comunitarias, asociaciones o cooperativas campesinas, cuando con posterioridad al desplazamiento forzado se haya dado una transformación en los socios integrantes de la empresa.

**3. Presunciones legales sobre ciertos actos administrativos.** Cuando la parte opositora hubiere probado la propiedad, posesión u ocupación, y el posterior despojo de un bien inmueble, no podrá negársele su restitución con fundamento en que un acto administrativo posterior legalizó una situación jurídica contraria a los derechos de la víctima. Para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume legalmente que tales actos son nulos. Por lo tanto, el juez o Magistrado podrá decretar la nulidad de tales actos. La nulidad de dichos actos produce el decaimiento

de todos los actos administrativos posteriores y la nulidad de todos los actos y negocios jurídicos privados que recaigan sobre la totalidad del bien o sobre parte del mismo.

**4. Presunción del debido proceso en decisiones judiciales.** Cuando el solicitante hubiere probado la propiedad, posesión u ocupación, y el posterior despojo de un bien inmueble, no podrá negársele su restitución con fundamento en que una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada otorgó, transfirió, expropió, extinguió o declaró la propiedad a favor de un tercero, o que dicho bien fue objeto de diligencia de remate, si el respectivo proceso judicial fue iniciado entre la época de las amenazas o hechos de violencia que originaron el desplazamiento y la de la sentencia que da por terminado el proceso de qué trata esta ley.

Para efectos probatorios dentro del proceso de restitución, se presume que los hechos de violencia le impidieron al despojado ejercer su derecho fundamental de defensa dentro del proceso a través del cual se legalizó una situación contraria a su derecho. Como consecuencia de lo anterior, el juez o Magistrado podrá revocar las decisiones judiciales a través de las cuales se vulneraron los derechos de la víctima y a ordenar los ajustes tendientes a implementar y hacer eficaz la decisión favorable a la víctima del despojo.

**5. Presunción de inexistencia de la posesión.** Cuando se hubiera iniciado una posesión sobre el bien objeto de restitución, durante el periodo previsto en el artículo 75 y la sentencia que pone fin al proceso de qué trata la presente ley, se presumirá que dicha posesión nunca ocurrió. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Estas presunciones tienen fundamento en la notoria situación de vulnerabilidad de las víctimas, lo que las hace sujetos de especial protección constitucional dentro del proceso, lo que hace razonable que se empleen estas herramientas jurídicas, que plasman lo que se conoce como el principio *in dubio pro víctima*, es decir que las dudas probatorias en el proceso serán resueltas a favor de las víctimas. (Garay Salamanca & Vargas Valencia, 2012)

Otros presupuestos procesales son relativos a la inversión de la carga de la prueba, pues con la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación del predio por el reclamante, o su calidad de víctima, o la prueba sumaria del despojo, la carga de la prueba se le traslada al demandado. Esto tiene un fundamento importante en:

Un marco de favorabilidad pro víctima, flexibilidad y apertura hermenéutica por parte del operador jurídico, exige dar relevancia a ciertos elementos de especial connotación garantista, tales como: 1. El empleo de hechos notorios; 2. La aplicación de la exoneración de prueba para las víctimas; 3. La validación del principio de *in dubio pro víctima*, y 4. El empleo de las pruebas sumaria e indiciaria (o de contexto) como suficientes para una decisión judicial favorable a la víctima. (Garay Salamanca & Vargas Valencia, 2012)

Finalmente la norma dispone de presupuestos procesales de la acción de restitución, como la competencia para conocer las solicitudes, la cual es dividida según se reconozcan opositores en el proceso, entre jueces y magistrados de restitución de tierras, de competencia territorial de acuerdo a donde se encuentre ubicado el predio despojado, también se consigna la legitimación de la acción, donde esta se extiende al cónyuge o compañero permanente del despojado, entre otras cosas y por último de la forma de acumulación de pretensiones y del



deber de información derivado del proceso judicial. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

### **3.2.3 Opositores de buena fe exenta de culpa**

Como se evidencio en el acápite anterior relativo al procedimiento de restitución de tierra, este proceso inicia con el registro del predio en el “*Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente*” reglado por el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, en este artículo se establece que el registro es requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución de tierras, de igual manera, se establece que una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, notificará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, esto con el fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe exenta de culpa.

El tema de los terceros en el proceso de restitución de tierras resulta sumamente complejo, si bien estos terceros pudieron haber realizado sus actos de adquisición de los predios con mala fe, también existen otros que actuaron con buena fe exenta de culpa, éstos al igual que las víctimas, tienen derecho a defenderse oportunamente y gozan de derechos, libertades y oportunidades,

El artículo 88 de la Ley 1448 de 2011 regula el tema de las oposiciones, al respecto se establece que estas deberán ser presentadas ante el juez dentro de los 15 días siguientes a la solicitud de restitución de tierras, además, establece qué debe contener el escrito de oposición, éste debe contener los documentos a tener en cuenta 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. (Bolívar Jaime, Gutiérrez Baquero, Sánchez, & Uprimny Yepes, 2017)

La primera pregunta que surge es ¿Qué es la buena fe? El principio de buena fe inicialmente fue consagrado por la Constitución Política en su artículo 83, sin embargo, no aporta una definición clara del concepto, al respecto, la Corte Constitucional en su Sentencia C-544 de 1994, hace la siguiente definición:

La buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma. En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre. Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico y sancionada por éste. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte, es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben probarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe. (Corte Constitucional, 1994)

El artículo 88 de la Ley 1448 establece que los opositores a un proceso de restitución de tierra deben demostrar la buena fe exenta de culpa, es importante hacer la diferenciación entre buena fe exenta de culpa y buena fe simple, según lo establece el artículo 768 del Código Civil, la buena fe simple puede entenderse como la conciencia de haber adquirido un dominio por medios legítimos, exentos de fraudes y de otros vicios, esta buena fe simple, no requiere probarse ya que se presume legalmente, por otro lado, está el concepto de buena fe exenta de

culpa o buena fe cualificada, esta exige dos elementos, uno subjetivo, que hace referencia a la conciencia de estar actuando de manera honesta, leal y conforme se espera de una persona correcta, y otro elemento objetivo, que implica haber llegado a la certeza de estar actuando conforme a la ley y las buenas costumbres, esta certeza se logra desplegando las acciones que estén a su alcance para determinar con mayor certeza la legalidad y honorabilidad de los actos, en el caso de la adquisición u ocupación de un predio, en hacer las averiguaciones pertinentes para conocer la historia del predio.

Como se explicó, la existencia de opositores dentro de un proceso de restitución de tierras define el juez competente para conocer el caso, es decir, si no hay opositores conocerá el proceso el juez de restitución de tierras, y en caso de haber opositores será competente el magistrado de restitución de tierras.

El artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 establece que para el opositor que logre probar su buena fe exenta de culpa en la etapa judicial, es decir, probar los elementos subjetivo y objetivo que compone la buena fe exenta de culpa, procederá una compensación a su favor, que en ningún caso puede exceder del valor comercial del bien acreditado en el proceso. La compensación será pagada por el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en un principio esta compensación deberá hacerse en dinero, sin embargo, el artículo 97 establece que es posible la compensación en especie. Cuando en dicho predio objeto de restitución, existan “Proyectos Agroindustriales productivos”, existirá una alternativa que tendrán los opositores que probaron buena fe exenta de culpa para llevar a cabo en forma completa el proyecto, esto de conformidad con el artículo 99 de la ley.

Un tema que resulta problemático es la notificación a los propietarios, poseedores u ocupantes de un predio objeto de registro, sobre el tema, se establece en artículo 13 el Decreto 4829 de 2011 lo siguiente:

**3.Comunicación del inicio del estudio.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ordenará la comunicación del acto que determina el inicio del estudio al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de Registro, por el medio más eficaz, de conformidad con lo establecido en el inciso 4° del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011. En todo caso cuando se llegare al predio para cumplir con la diligencia y no se encontrare persona alguna con la que se pudiese efectuar la comunicación del inicio del estudio, se colocará la información respectiva en un soporte sobre la puerta o el posible punto de acceso al predio. En la comunicación se informará sobre lo siguiente: a) El inicio de la actuación administrativa para la inscripción de ese predio en el Registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente; b) La oportunidad de presentar pruebas que acrediten la propiedad, posesión u ocupación sobre el predio. (Presidencia de la Republica de Colombia, 2011)

Este artículo ha recibido múltiples críticas en cuanto puede afectar el derecho al debido proceso de los propietarios, poseedores u ocupantes de un predio objeto de registro, muchas veces esta notificación no logra su cometido ya que los predios suelen ser muy extensos y no tienen una puerta o acceso determinado, el criterio de donde poner el aviso resulta impreciso y puede conllevar a una afectación a los derechos de un opositor de buena fe exenta de culpa.

A enero del año 2018 en 565 casos se ordenaron beneficios a los opositores, de estos, 445 conservaron la propiedad de los predios, 14 fueron compensados con otros predios y 106 recibieron subsidios del Estado. (Fundacion Forjando Futuros, 2018)

### **3.3 Otras formas de reparación**

La Ley 1448 de 2011 contempla principalmente dos tipos de reparación a las víctimas, la restitución de tierra, para el caso de personas víctimas de desplazamiento forzado y de despojo de tierras, y la indemnización para todos los casos en los que no opere la restitución o esta no sea posible, es decir, cuando sean víctimas de delitos sin conexidad con la tierra o cuando la víctima no considere la restitución como una reparación viable.

Como se evidencio en el capítulo relativo a las víctimas, la ley contempla reparaciones materiales para personas que hayan sido víctimas del conflicto armado interno después del año 1985, y en el caso de la restitución para víctimas de delitos posteriores a 1991, todas las victimas que quedan por fuera de esta limitación temporal tendrán derecho a reparaciones simbólicas, este tipo de reparación está contenido en el artículo 141 de la Ley 1448 de 2011, se define como toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Además de las reparaciones materiales y simbólicas la ley contempla otro tipo de reparaciones entre las que resaltan:

La reparación colectiva, regulada por los artículos 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011, busca hacer una reparación a un grupo de varios miembros, los cuales sufrieron un daño en común como grupo, la ley establece como sujetos de reparación colectiva a grupos y organizaciones sociales y políticos y a comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga de la comunidad, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

La reparación moral en el sentido de resarcimiento de los perjuicios atinentes a la dignidad humana, y la vulneración del devenir social, psicológico y moral de la vida, así mismo la perspectiva simbólica, atinente a procesos de reconocimiento del daño y creación de memoria histórica, en oposición a la perspectiva material, orientada al resarcimiento de los perjuicios económicos, en el marco del daño a la propiedad o a las cosas materiales. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

La rehabilitación es otra de las formas de reparación, regulada en los artículos 135 y siguientes de la Ley 1448 de 2011, busca desplegar un conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. Resulta sumamente importante concebir el proceso por el que han pasado las víctimas como un proceso traumático y con un impacto muy negativo en la psique de las víctimas, en un contexto de reparación integral, solamente reparar materialmente a las víctimas resulta irresponsable, estaríamos frente a una reparación parcial que se aleja completamente del concepto de reparación integral. El gobierno nacional deberá crear las estrategias necesarias para la rehabilitación de las víctimas y sus familiares, con este fin se crea el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI), creado por el artículo 46 del Decreto 4800 de 2011.

Con respecto a estas medidas de rehabilitación, se deberá abogar por la priorización de las víctimas del desplazamiento, los cuales normalmente se encuentran en condiciones de pobreza extrema, en la provisión de bienes y servicios por parte del Estado, como una forma de ayudarles a rehacer su proyecto de vida en la actualidad, es una forma de atención económica para las víctimas, con el fin de brindarle condiciones mínimas para la reconstrucción de sus vidas en sociedad. (Marulanda Mürrle & Moya Riveros, 2012)

La satisfacción es otra forma de reparación integral regulada en el artículo 139 de la Ley 1448 de 2011, en la que se busca el reconocimiento de la calidad de víctima para quien haya sufrido en razón del conflicto, que haya además un reconocimiento expreso de responsabilidad de los actores que llevaron a cabo los crímenes que afectaron a las víctimas, que hayan actos encaminados a la conmemoración y el perdón a quienes fueron objeto de vejaciones por los autores del conflicto, también se entiende la construcción de memoria histórica para todos aquellos que sufrieron en razón del conflicto y como una realidad del pasado de la nación. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

La ley también contempla en su artículo 142 la creación de un día nacional de memoria y solidaridad con las víctimas, este se celebrará el 9 de abril de cada año, este día se llevarán a cabo eventos de memoria y reconocimiento de los hechos victimizantes, de igual manera, el Congreso de la República se reunirá en pleno ese día para escuchar a las víctimas en una jornada de sesión permanente, todo esto como medidas de satisfacción a las víctimas.

#### **4. Implementación real de la norma al 2018**

Es preciso ahora, hacer un análisis de la implementación real que se ha dado en torno a la Ley 1448 de 2011 y a los decretos que posteriormente la reglamentaron.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, el conflicto armado interno en Colombia tiene unas características que lo hacen sumamente complejo, sólo el fenómeno del desplazamiento forzado interno tiene 7.434.999 de víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas (Red Nacional de Información, 2018) que han sido desplazadas de alrededor de 8,3 millones de hectáreas de tierra (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015) Partiendo únicamente de estas escandalosas cifras podemos dimensionar el reto que asumió la Ley 1448 de 2011 cuando se propuso implementar mecanismos encaminados a brindarle una reparación integral a esta población víctima de un conflicto donde la violación de derechos humanos ha sido desmedida, al respecto Angelika Rettberg, la Directora del Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (CONPAZ) del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes ha expresado lo siguiente:

A nivel mundial, se trata del proyecto de reparación más generoso, más ambicioso y más complejo que cualquier otro programa de reparación, como concluyó un estudio de la Universidad de Harvard (...). Se reconocen más formas de victimización por un período más largo que cualquier otra ley y se ha hecho énfasis en la integralidad de la respuesta del Estado, en clara alusión a la combinación de estrategias económicas, simbólicas, psicológicas, educativas y políticas en la atención a la población sujeta de reparación. Según las cifras, 14% de la población colombiana actual puede considerarse víctima del conflicto armado y, por consiguiente, con derecho a reparación. (Rettberg, 2015)



El gran reto que asume el Estado con la expedición de esta norma y sus decretos reglamentarios que serán expuestos posteriormente, nos hace preguntarnos por su implementación real.

Con el fin de indagar acerca del cumplimiento de lo establecido en la ley, se analizarán las cifras que la Unidad de Restitución de Tierras ha arrojado a 31 de julio del año 2018.

Según estas cifras a la fecha se han presentado 114.788 solicitudes de restitución de tierras, estas solicitudes han sido presentadas por 79.374 personas que reclaman sus derechos sobre 102.333 predios, de estas solicitudes 32.527 han sido presentadas por mujeres y 46.644 por hombres. De estas solicitudes el 77% ha sido habilitadas por el Ministerio de Defensa, es decir, 88.489 solicitudes, de estas, 62.964 han finalizado el trámite administrativo arrojando como resultado 40.253 solicitudes no inscritas y 22.711 inscritas (Unidad de Restitución de Tierras, 2018). Con respecto a la etapa judicial se han proferido 4.264 sentencias de restitución en las cual se han visto beneficiadas 39.995 personas y 313.129 hectáreas tienen sentencia restitutiva. A simple vista estas cifras parecen positivas, pero si se contrastan con las cifras que ha aportado la Fundación Forjando Futuros, se alejan completamente de las metas que tenía fijada la implementación de la ley. Para julio del 2018 la meta era que hubiera 281.207 casos de restitución, de estos solo se logró concluir 6.328 casos, lo que representa el cumplimiento de tan solo el 2.3% de la meta, de estas restituciones resalta el caso de 7 resguardos indígenas y 1 territorio colectivo afro restituido. (Fundacion Forjando Futuros, 2018)

Con el fin de entender a profundidad la implementación que ha tenido la ley y sus decretos reglamentarios, se procederá en los siguientes acápite a indagar por el marco jurídico que se ha desarrollado con el fin de implementar la norma, las diversas instituciones creadas con el fin de cumplir el cometido de tan ambicioso proyecto y por último un análisis más detallado

de las cifras anteriormente mencionadas para tratar de entender el porqué del balance actual de la norma.

#### **4.1 Marco jurídico para la implementación**

La expedición de la Ley 1448 de 2011 fue acompañada de una gran reglamentación, para hacer posible su implementación y funcionamiento, es por eso que en el mismo año 2011, varios decretos son adelantados como las herramientas para la activación de la ley dentro de un sistema de engranajes interconectados, estos decretos de ese año fundamentalmente estructuraron la reglamentación de los procedimientos de la Ley de Víctimas, además de las instituciones que esta ordenó crear, y por otro lado la reglamentación de estos mismos estamentos con el enfoque diferencial de comunidades minoritarias como pueblos indígenas, gitanos o afrocolombianos, además de mujeres y niños. En años posteriores, la reglamentación más reciente fue formalizada en un decreto compilatorio sobre el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, el cual a grandes rasgos se ocupó en materia de restitución de tierras, de complementar los procedimientos de la restitución, y hacer modificaciones al régimen institucional. Así mismo se expidió reglamentación referente a los términos finales para el acceso a la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y hubo algunos cambios en ocasión de la expedición de normas que implementaban los acuerdos de paz con las FARC, referentes a la reforma rural integral a la legislación del país.

Después de la Ley 1448 de 2011, fue puesto en marcha del decreto 4800 de 2011, el cual se encargó de reglamentar los concerniente a las víctimas, como el tratamiento de las mismas, el marco institucional para el funcionamiento apropiado de esta política, el Registro Único de Víctimas, las medidas de ayuda humanitaria, asistencia, atención integral en materia de salud, educación, seguridad, entre otros, también lo concerniente a la reparación como la

restitución, la indemnización, rehabilitación y en general las formas de reparación diferentes a la restitución. Igualmente se reglamentó todo lo concerniente a los derechos de las víctimas, el restablecimiento de los mismos por el retorno o la reubicación, y la estabilización socioeconómica. De igual manera se expidieron los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, los cuales reglamentaban de manera respectiva lo concerniente a la ley de víctimas con un enfoque diferencial según las comunidades indígenas, ROM o gitanos y negros, afrocolombianos, raizales o palenqueros.

En materia de restitución propiamente se expidieron varios decretos, que fueron compilados en el Decreto Único del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en este decreto se formalizó la acción de restitución de tierras y todos los elementos adyacentes que la componen en el Título 21, Parte 15, Título 1, y subsiguientes. En el capítulo primero, el cual Reglamenta el capítulo III, del título IV de la Ley 1448 de 2011, este decreto está fundamentado en una serie de principios como: la colaboración armónica de las entidades, enfoque diferencial, confidencialidad, favorabilidad, enfoque preventivo, participación, progresividad, gradualidad y publicidad, principios que a grandes rasgos ya contenía la ley, pero que son incluidos tratando de darles más alcance en esta norma especial. (Presidencia de la República de Colombia, 2011) Posteriormente la norma hace un listado de definiciones de elementos que se tendrán en cuenta para los trámites que contiene la misma, esencialmente lo concerniente a títulos de propiedad, calidades de las personas en relación con la propiedad y tipos de compensación. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015).

La norma sigue con disposiciones relativas a la información institucional de las entidades responsables del proceso de restitución, donde dicta requerir a todas las entidades que tengan información relativa a los procesos, para que aporten la información pertinente y adopten las medidas y convenios interinstitucionales aceptados para el manejo de la información,

también trata una norma especial respecto la de las declaraciones de los niños y adolescentes que podrán ser tenidas en cuenta para los procesos administrativos de inscripción en el registro. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015) Respecto de la suspensión del trámite la norma dispone que esta se podrá dar en cualquier momento del procedimiento administrativo, por causas objetivas o causas no imputables a la UAEGRTD que impidan su normal desarrollo. Cuando las causas que dieron lugar a la suspensión puedan ser superadas con la intervención de la UAEGRTD, esta tendrá hasta 60 días para hacer la gestión administrativa o de coordinación pertinente. Si las causas no pueden ser superadas por intervención de la unidad, la suspensión se dará hasta que estas causas cesen, para esto la unidad deberá hacer verificaciones periódicas de la persistencia de las causas, si es necesario requerirá de ayuda interinstitucional para adelantar este trámite, en el momento de que estas causas cesen la UAEGRTD deberá reanudar el proceso de oficio. (Presidencia de la República de Colombia, 2016)

En el artículo posterior se establecen medidas para propietarios retornados, aquellos que tuvieron que abandonar predios temporalmente en razón de la violencia, pero que voluntaria y libremente regresaron a sus predios, en estos casos la UAEGRTD podrá postularlos para subsidios de vivienda rural o urbana, subsidios para proyectos productivos, alivio de pasivos y demás, remitiendo las solicitudes al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, con la priorización de estar en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, lo cual tiene por efecto el goce efectivo de estas políticas de asistencia y a su vez de hacerle un seguimiento a la política pública. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

La norma reglamenta las actuaciones de la UAEGRTD, además que dispone que esta debe diseñar estrategias para evidenciar los avances o dificultades de los procedimientos, inclusive

teniendo en cuenta los procesos que se hayan surtido hasta la etapa judicial. Por otro lado, la norma dicta que debe haber una adecuación territorial de los programas y procedimientos internos de cada ente y lo complementa dotándoles de una responsabilidad especial respecto de estos procedimientos, para que haya una inclusión positiva en los mismos de parte de los entes territoriales. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

También define cuando las víctimas superan la situación de vulnerabilidad, como la situación en la que se encuentran en un goce efectivo de derechos aunado a la estabilización socioeconómica.

Los procedimientos de restitución se enmarcan en principios de eficiencia, economía y celeridad en la atención a las solicitudes y su trámite, la UAEGRTD podrá acreditar hechos indicativos de las presunciones legales consignadas en el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011, las cuales serán utilizadas en la fase judicial, estos de acuerdo a ciertos criterios establecidos. Por último este capítulo reglamenta la progresividad, la gradualidad y el cierre de micro zonas, allí pone de presente que las solicitudes para ser incluido en el registro cuando haya micro focalización podrán ser tramitadas 3 meses después de la expedición de esta norma, si no hay micro focalización serán 3 meses a partir del acto de apertura de la micro focalización del territorio, la UAEGRTD podrá prorrogar hasta por 2 periodos cada uno de 3 meses, este término en la ocasión de que hayan impedimentos para la presentación de la solicitud, de igual forma quienes no hayan podido presentar la solicitud por caso fortuito o fuerza mayor, tendrán el mismo término de 3 meses desde que cese el impedimento. Esta norma fue modificada en los términos que disponía por el Decreto 1167 de 2018. (Presidencia de la República de Colombia, 2016)

En su capítulo segundo, la norma establece su marco de implementación, enunciando que esta será gradual y progresiva, en razón de poder garantizar la seguridad de los reclamantes

y todas las personas inmersas en los procesos de restitución, en razón de este crea un instrumentos llamado focalización, donde en articulación institucional con otras entidades, se definen instancias para llevarla a cabo, en una primera instancia un coordinador de esta focalización es el ministerio de defensa, o a quien este delegue tal responsabilidad, el que deberá certificar la seguridad de las zonas, lo que permite la focalización. Esta se define como una herramienta para organizar geográficamente el territorio donde se llevarán a cabo restituciones, además de propiciar la seguridad de las víctimas en este proceso, pues implica la evaluación del territorio geográficamente como en materia de riesgos, en la medida de lo anterior:

La focalización de predios no solo garantiza que la restitución se efectúe de forma ordenada en el territorio nacional, sino que se constituye en un medio idóneo para proteger adecuadamente a las víctimas de despojo y abandono forzoso de tierras, e incluso evitar su re victimización, a través de la provisión de garantías necesarias para hacer efectivo su derecho preferente. Esto tiene una gran importancia en un contexto donde la restitución de tierras se ha efectuado en medio del conflicto armado, y por consiguiente, en muchas zonas del país persiste la confrontación violenta y la presencia de minas antipersonales. (Guzmán Rincón & Barón Rocha, 2018)

El capítulo tercero de este decreto establece la solicitud para el registro y la etapa de análisis previo, allí dispone la información mínima de la solicitud, que debe tener la identificación del predio con las personas desplazadas y su relación con el predio, las personas solicitantes y la identificación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, de manera previa, durante y posterior a la ocurrencia del despojo o el abandono forzado. (Presidencia de la República de Colombia, 2011)

En la parte siguiente la norma establece el mecanismo de Análisis Previo, como la fase inicial del proceso administrativo, este tiene por fin estructurar unas condiciones de procedibilidad para el registro, prescindiendo de casos sin requerimientos legales atinentes al reclamante o al predio. En este se verifica el cumplimiento de los requisitos de la Ley 1448 de 2011, además de las condiciones específicas de las personas reclamantes y de los predios, la UAEGRTD tiene 20 días desde que se expida la resolución de micro focalización, o si la resolución de micro focalización ya está en firme, el mismo término inmediatamente, para resolver si en razón del análisis previo se inicia el proceso o si no se hace, en este caso deberá sustentar las razones de la negativa en relación con causales que define la norma relativas a la ausencia de calidad de víctima según la ley, que el predio sea un baldío inmerso en zona de reserva forestal o sistema de parques nacionales, que los hechos declarados por el reclamante no sean ciertos o que no haya nexo causal de los hechos victimizantes y el abandono del predio, entre otras, lo anterior deberá ser mediante acto administrativo, el cual tiene recurso de reposición, término en el cual se podrán subsanar los requisitos que no se hubiesen cumplido en la primera solicitud, se podrá presentar nuevamente la solicitud con el cumplimiento de los requisitos ausentes, si esto no se hace se rechaza de plano la solicitud, aunque también tendrá recurso de reposición. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

Posterior al análisis previo como lo establece el capítulo cuarto, se deberá emitir la resolución que decide al inicio del estudio para la inscripción en el registro, esta deberá contener:

**Artículo 2.15.1.4.1. Resolución que acomete el estudio del caso.** Para los efectos del inciso 4 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, se expedirá el acto administrativo que determina el inicio formal del estudio de la solicitud con base en el análisis previo, el cual contendrá:

**1. Motivación.** El acto administrativo se sustentará en razones de hecho y de derecho, así como en aquellas circunstancias que fundamenten la iniciación formal del estudio.

**2. Medida de protección del predio.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ordenará la inscripción de la medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble respectivo, con carácter preventivo y publicitario, conforme a lo señalado en el artículo 73 numeral 6 de la Ley 1448 de 2011. El Registrador de Instrumentos Públicos confirmará la inscripción de la medida en el folio en un plazo máximo de cinco (5) días. En este mismo término el registrador enviará a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de la Restitución de Tierras Despojadas copia del folio de matrícula inmobiliaria que da cuenta de la inscripción de la medida.

**3. Apertura de folio de matrícula inmobiliaria.** En aquellos casos en que el predio carezca de identificación registral, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ordenará al Registrador de Instrumentos Públicos correspondiente la apertura del folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación y la inscripción de la medida de que trata el numeral 2 del presente artículo. Para estos efectos la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas identificará física y jurídicamente el predio con sus linderos y cabida.

Si la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas no cuenta con la información suficiente, así se manifestará en la resolución, ordenando adelantar las actividades dirigidas a obtener la plena



identificación del predio. Una vez cumplidos los requerimientos, la información se remitirá mediante oficio a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, junto con copia de la resolución de inicio, sin que sea necesario expedir nueva resolución. El Registrador de Instrumentos Públicos confirmará la apertura del folio en un plazo máximo de cinco (5) días, de conformidad con lo señalado en la Ley 1579 de 2012 o la norma que la sustituya.

**4. Órdenes para ingreso al predio.** Las órdenes y disposiciones necesarias para que los servidores públicos, contratistas o delegados de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas puedan ingresar al predio a realizar las diligencias pertinentes para el estudio del caso.

**5. Comunicación del acto que acomete el estudio del caso.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas comunicará el acto que determina el inicio del estudio al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, por el medio más eficaz, de conformidad con lo establecido en el inciso 4 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011. En todo caso, cuando se llegare al predio y no se encontrare persona alguna con la que se pueda efectuar la comunicación, se fijará la información respectiva en un soporte sobre la puerta o el posible punto de acceso al predio. En la comunicación, se informará sobre lo siguiente:

a. El inicio de la actuación administrativa para la inscripción de ese predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

b. La oportunidad de presentar pruebas documentales, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a que se haya surtido la comunicación, que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de buena fe sobre el predio, conforme a la ley.

c. Las órdenes señaladas en el numeral 4 del presente artículo, referentes al ingreso al predio por parte de los servidores públicos, contratistas o delegados de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

De igual forma, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, efectuará dicha comunicación a posibles terceros, o a quienes tengan algún interés en el predio, sin perjuicio del deber que le asiste en el sentido de mantener la confidencialidad de la información.

**6. Requerimiento de información a las autoridades.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas solicitará la información que necesite de las diversas entidades públicas o privadas, a efectos de identificar plenamente a las personas, clarificar física y jurídicamente los predios objeto de despojo o abandono forzado, y para verificar la existencia de los hechos y los argumentos presentados por el solicitante o aquellos que permitan consolidar la información que sirvió de base para iniciar de oficio el trámite. La entrega o disposición de la información se hará en el tiempo y condiciones previstas en los incisos 6 y 8 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

**7. Apoyo institucional para la ejecución de los actos administrativos.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas dispondrá

del apoyo que requiera de las autoridades para la ejecución de sus actos administrativos en los términos del artículo 89 de la Ley 1437 de 2011. Así mismo, solicitará las medidas que considere pertinentes para garantizar la seguridad e integridad física de los reclamantes y de los funcionarios. Es deber de los funcionarios y de los particulares brindar apoyo y colaboración a las gestiones y diligencias para la ejecución de las decisiones adoptadas por la Unidad quienes contarán con el acompañamiento de la fuerza pública en caso de ser necesario. La renuencia por parte de los particulares conllevará a las sanciones previstas en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011.

**8. Medidas de priorización y enfoque diferencial.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ordenará las medidas dirigidas a garantizar la atención y participación de las personas de especial protección constitucional priorizadas, con el fin de hacer valer sus derechos en el trámite administrativo para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Para tal efecto deberá, sin perjuicio de otras medidas que puedan resultar pertinentes, elaborar una orden de inicio del estudio teniendo en cuenta el enfoque preferencial de que tratan los artículos 13, 114, 115 y 118 de la Ley 1448 de 2011.

**9. Acumulación.** En desarrollo de lo establecido en el inciso 3 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 y a efectos de constituir unidad procesal, en cualquier momento de la actuación administrativa la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas determinará que se tramiten en un solo expediente

las diferentes solicitudes, independientemente del número de reclamantes y sus pretensiones. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

Esta información requerida tiene como objeto, la información pública sobre el proceso que se llevara a cabo en ese predio, la petición de información a todos los estamentos públicos y privados que puedan tenerla sobre ese predio y la protección del predio y del reclamante.

La UAEGRTD deberá informar al propietario, poseedor u ocupante actual del predio, sobre la solicitud de inscripción de ese predio en el registro, para que en un término máximo de 10 días allegue toda la información y documentación que pretenda hacer valer en el proceso. Después de esta fase se sigue la etapa probatoria, en la cual la unidad podrá decretar pruebas de los solicitantes, pedir pruebas de oficio, decretar pruebas en ayuda con otras instituciones o de los comisionados que haya designado para tal evento, la decisión de decretar pruebas será notificada por estados y no tendrá recurso alguno, pero los habitantes de los predios podrán controvertir estas pruebas antes de que se tome una decisión de fondo. La unidad deberá adelantar estas diligencias en un término máximo de 30 días, además sin perjuicio del acto administrativo que decreta las pruebas, se podrá pedir o admitir más por fuera del acto inicial, el cual tiene recurso de reposición. (Presidencia de la República de Colombia, 2011)

Concluida la fase probatoria la UAEGRTD deberá tomar una decisión sobre la inscripción de un predio en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente (RTDAF), de acuerdo al inciso 1 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011. En el caso de que se acepte la inscripción se procederá a notificar a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancelen la medida de protección y para que se haga la anotación en el folio del ingreso de la solicitud en el RTDAF, para lo que el Registrador de Instrumentos Públicos tendrá 5 días.

(Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015) La solicitud podrá ser excluida del registro por diferentes causales como:

- El no cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 3, 75, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011.
- Cuando no fuere posible identificar con precisión el predio cuya restitución se pretende.
- Cuando se establezca que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos o que éste ha alternado o simulado deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

En el caso de que el predio perteneciera a una sociedad conyugal o patrimonial, al momento los hechos relativos al desplazamiento o la usurpación, la inscripción se hará a nombre de la pareja, aunque en la actualidad no se encuentre vigente el vínculo. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

El capítulo quinto del presente decreto dispone el contenido del registro, este deberá tener una información mínima, como la individualización del predio, la individualización de la víctima, la relación jurídica del predio y la víctima, el periodo de violencia al que estuvo sometido el predio y la víctima, más información complementaria asociada al proceso de restitución. Por otro lado, la norma dispone que los estados en el registro serán de: incluido, suspendido, en valoración o excluido. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

El capítulo sexto se denomina, Disposiciones generales para el trámite administrativo del Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, el mismo dicta que el inicio y el trámite de estas actuaciones debe ser preferencial, es decir de acuerdo con el enfoque diferencial estableció en la norma macro, relativo a género, infancia y adolescencia, tercera

edad, minorías o comunidades discriminadas. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

Otra disposición general es relativa a cuales decisiones serán definitivas en los términos de la ley 1437 de 2011, al respecto establece dos, la decisión que concluye la fase de análisis previo y la decisión sobre la inscripción en el RTDAF. También establece que las notificaciones de estos actos definitivos, deberán ser en los términos de la Ley 1437 de 2011, además que podrá surtirse por medios electrónicos si el actor así lo aprueba. Contra estos actos solo procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse en el trámite de notificación o en el término de los 10 días siguientes a esta. También es procedente la acción contenciosa contra esta decisión, una vez agotada la vía gubernativa, por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Este capítulo reglamenta las funciones del defensor de familia en estos procesos, también establece la remisión normativa, donde dispone que cuando no haya norma prevista se debe remitir a la Ley 1437 de 2011. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

El capítulo séptimo de disposiciones complementarias, reglamenta lo referente a la información, en primer lugar la confidencialidad y custodia de la misma, para posteriormente establecer la interconexión de información entre todas las instituciones del Estado atinentes a este proceso, tanto en los niveles nacional como regional y los procedimientos a seguir. En la segunda parte dispone la información a las víctimas, esencialmente los procesos, instancias, trámites, derechos que deben ser comunicadas a estas, y recalca la prevalencia del enfoque diferencial para los procedimientos. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

El último capítulo de este título es el octavo, adherido al Decreto 1071 de 2015 mediante el Decreto 2051 de 2016, este se ocupa de reglamentar el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), a su vez traslada la administración de este registro del INCODER a la UAEGRTDA y le ordena definir las situaciones atinentes a este registro. Posteriormente establece la protección a predios abandonados como:

**Protección de predios abandonados forzosamente.** La protección de predios abandonados forzosamente es un mecanismo que permite a las personas víctimas de desplazamiento obtener la protección de las relaciones de propiedad, posesión y ocupación que tengan sobre predios ubicados en zonas no microfocalizadas con fines de restitución, con el fin de que las autoridades competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tales operaciones se hagan en contra de la voluntad de los titulares respectivos. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016)

La protección e información de estos predios se tomará como elementos probatorios para una eventual acción de restitución de tierras, en los términos de la Ley 1448 de 2011. Posteriormente dispone el mismo decreto que la solicitud de protección de predios abandonados forzosamente se incluirá en el RUPTA, cuando se acredite la calidad de desplazado por la violencia del requirente en los términos del artículo 2 de la Ley 1448 de 2011 o del artículo 1 de la Ley 387 de 1997, también cuando se acredite al menos sumariamente la relación del requirente con el predio y por último cuando se identifique o localice espacialmente el predio, es decir que se pueda dar cuenta de su ubicación político administrativa. Adicional a lo anterior se la norma también dicta que si el predio se encuentra en una zona microfocalizada, el procedimiento deberá ser adelantado de oficio por la UAEGRTDA y por otro lado si la solicitud de protección recae sobre un predio en el que ya

finalizo el trámite administrativo o judicial de la Ley 1448 de 2011, no habrá inscripción en el RUPTA, sin perjuicio que en virtud de la misma ley, el juez de restitución mantiene su competencia en estos casos. Finalmente este capítulo dispone que cuando los Comités Municipales, Departamentales o Distritales de Atención a la Población Desplazada por la Violencia identifiquen víctimas de desplazamiento o cuando Comités Municipales, Departamentales o Distritales de Justicia Transicional identifiquen riesgo inminente de desplazamiento por la violencia en algún predio, aquellas personas inmersas en esa identificación será consideradas como requirentes para el registro en el RUPTA, además cuando los comités mencionados anteriormente hagan solicitudes de oficio a las oficinas de registro de instrumentos públicos para que no haya ninguna inscripción respecto de enajenaciones de algún bien, será la UAEGRTDA la encargada de proceder con la cancelación de esas inscripciones. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016)

El título siguiente referente a la acción de restitución de tierras es el título segundo, denominado compensaciones y alivio de pasivos, en este título se compone por varias normas, como el Decreto 4829 de 2011 y el Decreto 440 de 2016.

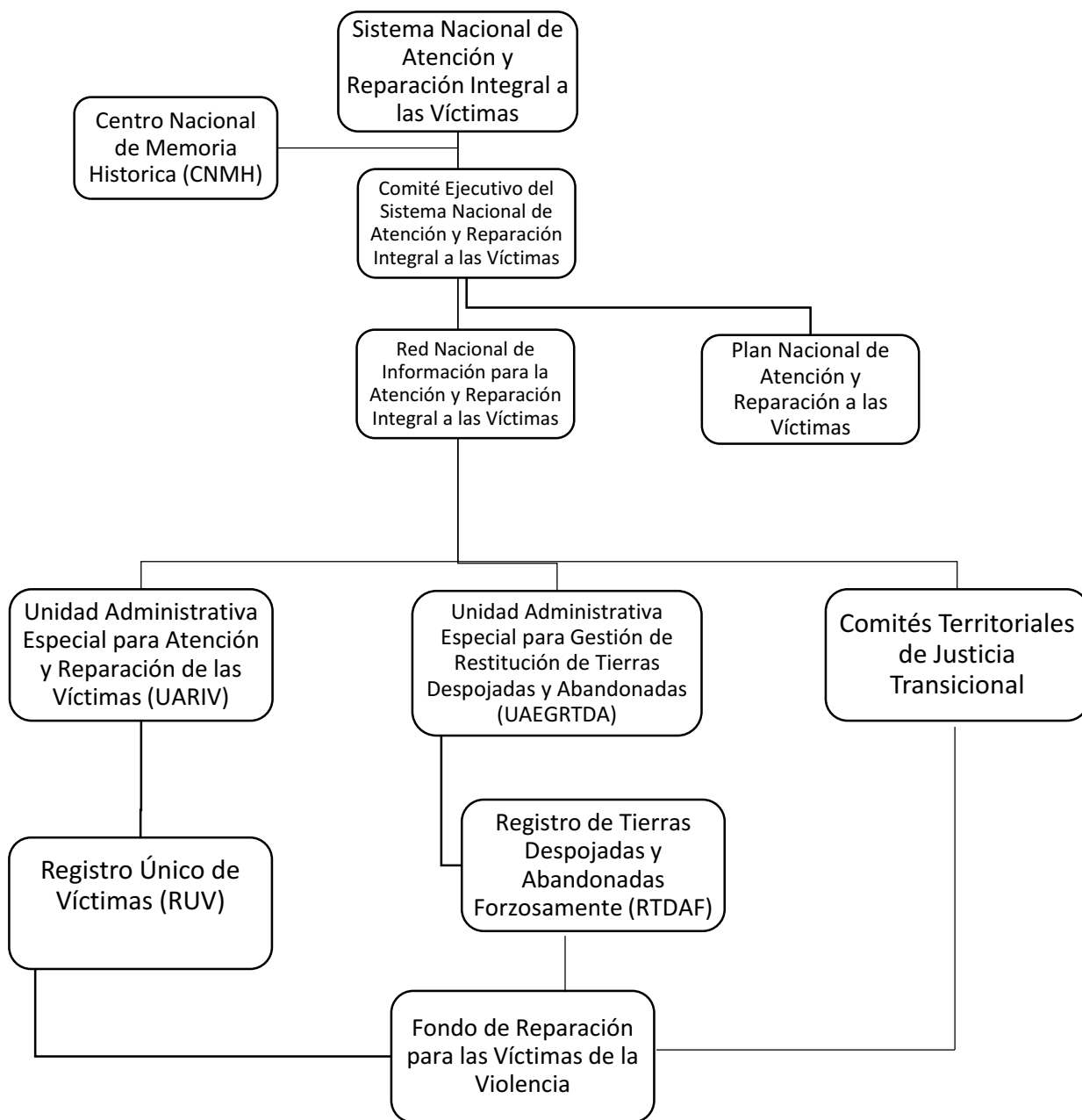
En su capítulo primero, este título dispone que la UAEGRTDA definirá una guía procedimental y de parámetros técnicos, para determinar la equivalencia de los bienes que podrán ser compensados cuando haya lugar a la acción sustitutiva de la restitución por imposibilidad de la misma, este procedimiento podrá ser utilizado como avalúo y dispondrá de los bienes del fondo de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la norma define unas características del predio equivalente, principalmente como equivalencia medioambiental, económica y económica con pago en efectivo, posterior a esto la norma también define cuando proceden los avalúos, además de cómo se harán los avalúos de posesiones, el cual define como el valor comercial del predio menos el valor de los costos



legales de formalización del mismo, se establece también que entidades son idóneas para realizar avalúos, las autoridades catastrales competentes como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los catastros independientes de Bogotá, Medellín, Cali y Antioquia, igualmente las lonjas de propiedad raíz que cumplan con los requisitos establecidos por la misma norma. Este capítulo concluye definiendo los beneficiarios de la compensación, declarando que la UAEGRTDA deberá garantizar la equivalencia medioambiental o económica de la compensación, estableciendo cuando es improcedente la compensación, y cuál es el motivo de la misma, entre otras cosas. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

El capítulo segundo y tercero reglamentan el alivio de pasivos, en el cual las personas beneficiarias de la restitución podrán acceder a beneficios especiales para el pago de impuestos y contribuciones adeudados, además también podrán acceder al subsidio de vivienda rural administrado por el Banco Agrario. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015)

## 4.2 Creación institucional para la implementación de la norma



Fuente: Elaboración propia.

La Ley 1448 de 2011 vino acompañada de la creación de múltiples instituciones, las cuales tienen como fin la implementación de la misma norma, además de constituir un verdadero marco institucional para la política pública de atención a las víctimas de la violencia.

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), es el encargado de coordinar toda la operación de estas entidades, está encabezado por la Presidencia de la Republica y cuenta con la participación de múltiples ministerios, unidades administrativas, entidades de seguridad, entre otras. Esta está encargada de diseñar la política pública de atención y reparación a la población víctima de la violencia, esta tiene un comité ejecutivo de dirección. Todos los lineamientos que persiga la política pública deberán estar enmarcados en el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas. Los Comités Territoriales de Justicia Transicional, se crean para materializar la política pública en las regiones, estos son:

Encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Por otra parte, para una debida articulación interinstitucional, además para llevar un archivo de los procesos de atención y reparación se crea la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, la cual deberá en los términos de la ley, ser:

El instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de

que trata el artículo 3o de la presente Ley, permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Las dos instituciones más importantes de la norma, son la UARIV y la UAEGRTDA, las cuales a su vez deberán ser las responsables del RUV y del RTDAF respectivamente, la primera es la encargada de todas las medidas de prevención, atención, ayuda humanitaria, asistencia integral y demás derechos a las víctimas de la violencia. Por otro la segunda se encarga de los procesos de restitución de tierras y de reparación a las víctimas, esta ha llevado a cabo la labor encomendada por la norma en términos satisfactorios según la situación, pero como se plantea en este trabajo aún falta mucho por corregir:

Los esfuerzos de la Unidad de Restitución de Tierras son innegables. Es una entidad que se creó desde cero y emprendió una tarea casi imposible de cumplir en medio del conflicto, con la permanencia de grupos armados ilegales y en los territorios más inhóspitos de la geografía nacional. El compromiso de Ricardo Sabogal Urrego, director de la Unidad, así como de su equipo de directivos y profesionales, logró que hoy, en Colombia, se restituyeran 313 129 hectáreas a 39 995 víctimas del conflicto. Esto, sin duda, es admirable, pues cada caso de restitución ganado en sentencia representa un gran esfuerzo institucional, superar barreras tecnológicas y de información, una confianza depositada por las víctimas en el Estado, un equipo de profesionales interdisciplinario cualificado que aportó su trabajo, múltiples viajes de inspección a cada predio y un desafío al riesgo que representa recuperar el patrimonio despojado y apropiado de forma ilegal por actores armados, económicos y políticos en las regiones. (Soto Hoyos, 2018)

Otra de las instituciones importantes que crea la norma, es el Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de la Violencia, el cual tiene como fin último ser el instrumento financiero para llevar a cabo toda la política pública, además de ser aquel saco de bienes que respalde la restitución de tierras y la reparación en general. Finalizando la Ley 1448 de 2011 también crea el Centro Nacional de Memoria Histórica, con el fin de

Reunir y recuperar todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio relativos a las violaciones de que trata el artículo 30 de la presente Ley. La información recogida será puesta a disposición de los interesados, de los investigadores y de los ciudadanos en general, mediante actividades museísticas, pedagógicas y cuantas sean necesarias para proporcionar y enriquecer el conocimiento de la historia política y social de Colombia. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

El CNMH tuvo una gran relevancia para la reconstrucción de la verdad en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, además que fue uno de los grandes pilares para los acercamientos con las FARC, lo que permitió la negociación del acuerdo final y la estructuración de la Justicia Especial para la Paz, como el último proyecto de justicia transicional en Colombia.

#### **4.3 Cumplimiento de las disposiciones legales**

Con el fin de hacer más claro el análisis de la implementación de la Ley 1448, se procederá a dividir los ocho años que lleva la ley desde su expedición en dos, uno enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y otro en contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Juan Manuel Santos fue reelecto por ende fue el jefe de estado en ambos periodos, sin

embargo, hay unas diferencias muy relevantes a la hora de evaluar la gestión del proceso de restitución de tierras contenido en la Ley 1448 de 2011 que se procederán a explicar.

En el periodo enmarcado por el plan de desarrollo 2010-2014 se debe tener en cuenta que hay cifras solo a partir del año 2012, ya que la ley fue expedida en julio del 2011 y la Unidad de Restitución de Tierra empezó a operar en enero del 2012, las metas para este periodo estaban determinada por el indicador de gestión “Actos administrativos de registro ante la Unidad de Restitución de Tierras”, cuya fórmula de cálculo se fijó así: (Número de actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes de restitución en zonas microfocalizadas dividido el Número de solicitudes de restitución recibidas que ya surtieron trámite de inscripción en el registro en zonas microfocalizadas de acuerdo con los 60 días definidos en el Decreto 4829 de 2011) multiplicado por 100 para tener el cálculo en términos porcentuales, atendiendo este criterio se observa que en el año 2012 se recibieron 31.318 solicitudes para ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente por 2,3 millones de Hectáreas, de estas solicitudes se le dio cumplimiento al 78.5% de los casos, cumpliendo la meta establecida que era del 70%. (Departamento Nacional de Planeación, 2013)

Para el periodo 2013 se tenían en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente 54.063 reclamaciones, equivalentes a 3,5 millones de hectáreas, de estas solicitudes se le dio cumplimiento al 89.63%, nuevamente se cumple la meta que para este periodo era del 80% de las solicitudes. (Departamento Nacional de Planeación, 2014)

Haciendo el mismo análisis para el año 2014 se encontró que a diciembre de 2014 se han recibido 72.623 solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de estas se le ha dado cumplimiento al 68.5% de las solicitudes, a diferencia de los dos períodos anteriormente mencionados, en este periodo no se cumplió la meta que

era del 100% de las solicitudes, se rompe con el principio de progresividad ya que hay un retroceso en la garantía a los derechos de las víctimas, no obstante, cabe resaltar que en este periodo se expidió la primera sentencia de restitución a una comunidad indígena, la comunidad Embera del Alto Andágueda, en octubre de 2014 se reconoce los derechos territoriales de esta comunidad sobre 56.405 hectáreas a 1.718 familias. (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

A continuación, se procederá a analizar las metas y los resultados obtenidos para el periodo enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Antes de mirar las cifras es imprescindible recalcar la diferencia que se dio en el nuevo Plan de Desarrollo con respecto a los indicadores, con los cuales se mide el cumplimiento de las metas, para este nuevo periodo el indicador de gestión quedo así: número de solicitudes con inscripción en el RTDAF + número de solicitudes con no inscripción en el RTDAF + número de solicitudes con no inicio formal de estudio del caso + número de solicitudes con acto de desistimiento, es decir, los cuatro posibles decisiones administrativas que puede expedir el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se suman para así calcular el cumplimiento de solicitudes, de estos cuatro tipos de decisiones solo una concede el registro y las otras tres la niegan, esta nueva forma de calcular el indicador y el cumplimiento de las metas traerá unas consecuencias negativas que posteriormente se enunciaran.

Bajo este nuevo esquema de indicadores hubo un cambio abrupto sobre el cumplimiento de las metas, en el año 2015 la meta era darle tramite a 23.636 solicitudes, en el año se dieron 30.593 respuestas administrativas lo que representa un cumplimiento del 179,17% de la meta. (Departamento Nacional de Planeación, 2016)

Para el año 2016 sucede algo similar, se tiene como meta darle trámite a 32.424 solicitudes, de estas se dio respuesta administrativa a 42.757 lo que representa un cumplimiento de la meta de un 158.72%. (Departamento Nacional de Planeación, 2017)

De este periodo 2014-2018 el año 2017 fue el año con el cumplimiento de meta más baja, sin embargo, bajo este nuevo esquema de indicadores se cumple con lo propuesto, la meta era darle trámite a 41.212 solicitudes, en este periodo se dan 57.284 respuestas administrativas lo que representa un cumplimiento de la meta de un 120.72%. (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

El balance total del 2018 no se publicará hasta el próximo año, sin embargo, ya hay cifras para hacer un análisis de lo que va corrido del año, la meta para este periodo era de darle trámite a 50.000 solicitudes de registro de predios, en lo que va del año se han dado 62.964 respuestas lo que equivale a un cumplimiento parcial del 136.88%. (Soto Hoyos, 2018)

Al analizar los dos periodos descritos (2012-2014 y 2015-2018), se puede concluir que es solo hasta el segundo periodo en el que la URT empieza a reportar avances significativos de cumplimiento con relación a las metas trazadas en materia de procesamiento de solicitudes de restitución de tierras ante el RTDAF. Mientras que en el periodo 2012-2014 la URT tuvo un avance promedio del 78,9% en el cumplimiento de sus metas, en el segundo periodo 2015-2017 presentó un avance promedio de 152,9%. (Soto Hoyos, 2018)

¿Cuál fue el factor determinante para que se empezara a cumplir con las metas en el periodo del 2015-2018? Con el fin de responder este interrogante, se hará un análisis de las variaciones en el presupuesto en estos dos periodos y su incidencia en el cumplimiento de las



metas, después, de la posible incidencia que tuvo la modificación del marco normativo y su relación con las cifras anteriormente expuestas y por último se analizará con más detenimiento el tema de los indicadores, las metas y las modificaciones que estas tuvieron en los dos periodos que se vienen analizando.

En cuanto al presupuesto podemos ver lo que:

Para el periodo 2012-2014, la Unidad de Restitución de Tierras ejecutó un presupuesto total aproximado de funcionamiento de COP 103 513 millones. Esta suma se compone de COP 15 344 millones para el 2012, COP 44 083 millones para el 2013, COP 44 086 millones para el 2014 (Soto Hoyos, 2018)

Para el periodo 2015-2017, la Unidad de Restitución de Tierras ejecutó un presupuesto de funcionamiento de COP 141 080 millones, discriminados en COP 44 943 para el 2015, COP 47 309 para el 2016 y COP 48 828 para el 2017 (Soto Hoyos, 2018)

Como se evidencia en el análisis de estas cifras presupuestales, no hay una variación significativa en el presupuesto de los años 2013 y 2014 y el presupuesto en los años siguientes enmarcados por el nuevo plan de desarrollo, sin embargo, las cifras del cumplimiento de metas si tuvieron un drástico cambio. “El análisis de los datos descritos da cuenta de que no hay una relación determinante entre la ejecución presupuestal de la entidad y el cambio en su productividad en el procesamiento de solicitudes, ni en el cumplimiento de las metas.” (Soto Hoyos, 2018)

Si el presupuesto no fue el factor determinante para que se diera el drástico cambio en el cumplimiento de las metas ¿que fue lo determinante? Indagaremos ahora por los cambios

normativos que se dieron en estos dos periodos para determinar si fueron estos cambios los decisivos para que se diera en el segundo periodo el cumplimiento de las metas.

La etapa administrativa del registro de predio en el RTDAF está regulada por el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, en este artículo se establece que el registro es requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución de tierras, no obstante, fueron el Decreto 4829 de 2011, el cual establece el trámite de estudio y decisión de las solicitudes, y el Decreto 599 de 2012, que establece el proceso de habilitación de solicitudes mediante la macro y microfocalización de predios, los que establecieron el modus operandi del registro de tierras en el periodo 2012-2014

Para el periodo 2015-2018 se presenta un cambio significativo en la normatividad. Con la expedición del Decreto 440 de 2016 se introdujeron modificaciones al Decreto compilatorio 1071 de 2015 que integro el Decreto 4829 de 2011. Este decreto introdujo unos cambios que afectan el proceso las de solicitudes de inscripción ante el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, resaltan los siguientes:

- Elimina la etapa probatoria del estudio formal de solicitudes y le da la facultad a la URT para solicitar pruebas en distintos momentos del estudio.
- Se modifican los términos para llevar a cabo estudio de solicitudes una vez ya están habilitadas, lo cual facilita el procesamiento de solicitudes. De igual forma, se eliminan términos y trámites cuando la titularidad del derecho del solicitante es evidente.
- Excluye la posibilidad de que se estudien o inscriban solicitudes sobre predios baldíos en zonas de protección ambiental. (Soto Hoyos, 2018)

De estas modificaciones hay dos que pueden haber impactado el procesamiento de las solicitudes y por ende el cumplimiento de las metas, la primera, referente a la eliminación de trámites o la reducción de términos que hizo más rápida la inscripción de los predios en el RTDAF, la segunda, es la estipulación expresa de no incluir en el RTDAF los predios que se encuentren en zonas de protección ambiental, la cual ha servido como criterio para negar la inscripción de múltiples solicitudes. (Soto Hoyos, 2018)

A pesar de que el decreto 440 de 2016 establece unas modificaciones importantes que pudieron afectar el funcionamiento de la URT y la RTDAF, no son responsables de que el promedio de cumplimiento de metas fuera del 78.9% en el periodo 2012-2014 y que posteriormente hubiera un sorprendente aumento del 152.95 en el periodo 2014-2018, si este abismal cambio no fue producto de variaciones en el presupuesto de la entidad, ni tampoco del cambio normativo ¿Qué fue lo determinante para un cambio tan significativo?

Se concluye entonces que lo determinante para el cumplimiento de las metas en el periodo 2014-2018 fue la negación de derechos, con el nuevo indicador que implemento el plan nacional de desarrollo 2014-2018 se suman las inscripciones, las no inscripciones, los no inicios formales de estudio y los desistimientos para arrojar el indicador, es así como la RTDAF niega derechos pero cumple metas, esto es sumamente preocupante si se tiene en cuenta que la URT no tiene la información sistematizada y coherente que explique las razones jurídicas que respaldan las decisiones que niegan la inscripción en el RTDAF y además llama mucho la atención el desacato al pronunciamiento de la Corte Constitucional en su sentencia T-244 de 2016 cuando establece que el desistimiento no opera en los procesos de restitución, ya que este es un derecho fundamental y por ende irrenunciable. (Corte Constitucional de Colombia, 2016)

Es decir, la aparente eficiencia del Estado en la gestión de la fase administrativa del proceso de restitución de tierras se logró, sobre todo, a partir de la negación de los derechos de las víctimas, constituyéndose la etapa administrativa en un gran embudo que filtra la posibilidad de acceso de las víctimas a la justicia y la reparación. Lo problemático de esta realidad es que algunas de estas negaciones se deciden en momentos muy preliminares del proceso administrativo (como, por ejemplo, en la fase inicial antes del inicio del estudio formal de la solicitud), sin el debido análisis y comprobación, de modo que pueden ser en varios casos contrarias al marco normativo del proceso de restitución de tierras y, en consecuencia, a los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado en el país. (Soto Hoyos, 2018)

## **5. Comentarios de la Ley 1448 de 2011.**

En la parte final de este proyecto, se tiene por objetivo plantear las problemáticas, los aspectos positivos más relevantes y las limitaciones más ostensibles de la Ley 1448 de 2011, en el marco de una nueva política pública de víctimas y de tierras, en razón de los analizado en toda la parte indagatoria de este trabajo.

### **5.1 Aspectos Positivos de la Ley 1448 de 2011.**

**Puerta de entrada a la reforma agraria.** La restitución de tierras no puede considerarse una reforma agraria, pues si bien tiene como finalidad la reparación de las víctimas y la justicia de tierras, no implica transformaciones trascendentales en la redistribución y acceso a la propiedad para las personas. Por otro lado, la restitución en la medida que transite por un camino de conformidad, donde los mecanismos se evidencien exitosos e impactantes, si se posesiona como la posibilidad de una puerta de entrada a la anhelada reforma agraria, en la medida que todo el marco institucional que se creó en base a esta, siga el mismo camino de implementación y ejecución como una modificación estructural que atiende a las realidades del país. (Gutiérrez Ossa, 2014)

**El problema de la tierra otra vez en la agenda política del país.** La Ley de víctimas y restitución de tierras abre una discusión muy importante, porque pone de manifiesto que el problema de la tierra no solo afecta al sector rural, ni a las personas carentes de tierras, sino que se torna como el cuestionamiento de si Colombia puede ser un país con la viabilidad de nación, que pase del despojo y el destierro a ser un país de dueños y propietarios en la lógica del comercio y la productividad internacional. (Gutiérrez Ossa, 2014) Es decir, la norma abre el panorama para una discusión pública sobre el problema de tierras, la posibilidad de un rediseño o reconstrucción de una política integral de tierras.

**De una reforma agraria a una reforma rural.** La norma permitió una reestructuración de las organizaciones estatales encargadas de la reforma agraria, además transformó la vocación de la necesaria reforma agraria, de una vocación agraria a rural, la cual implica una reforma transformadora que se pregunte no solo por la tenencia de la tierra, sino por factores más amplios como el desarrollo rural y productivo del territorio, calidad y nivel de vida, instituciones, relaciones rural – urbanas, además de sostenibilidad medioambiental, diversidad de actividades productivos y de generación de ingresos. (Machado, 2017) Una expresión de este viraje puede ser la transformación institucional última, por medio de esto se suprimió el INCODER, se creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ANR), la Agencia Nacional de Renovación Territorial (ART), así mismo se modernizó el catastro rural.

**Reestructuración de entidades.** La norma definió la necesidad de reestructurar varias entidades del sector agropecuario, en ese entendido se creó la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), encargada del uso del suelo, riego, desarrollo rural, la cual tiene por objeto:

Orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas. (Presidencia de la República de Colombia, 2011)

También la reestructuración del ministerio de agricultura, con la creación de un viceministerio de desarrollo rural, encargado este de todos los aspectos productivos y de

competitividad, a través de las cadenas productivas, la financiación y los asuntos tecnológicos. (Machado, 2017)

**Protagonismo: del victimario a la víctima.** La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es un gran avance en materia de justicia transicional, pues el mecanismo de justicia transicional anterior, que era la Ley de Justicia y Paz, aunque pusiera a las víctimas en el centro del escenario, no cumplía con elementos necesarios para una reparación integral y efectiva de las mismas, aunado a esto los procesos de verdad no eran suficientes para la reconciliación, en la medida de que tenían una idea débil de perdón:

En el esquema de la LJP, las víctimas quedaban efectivamente a merced de las buenas intenciones de su victimario. Su dolor, en esa medida, no tenía cómo desaparecer con la verdad (y, mucho menos, con las mentiras sistemáticas), pues, el perdón es producto de un proceso empático entre el ofendido y el ofensor, ente la víctima y el victimario, que presupone una participación honesta, veraz y arrepentida del ofensor. (Plata Pineda, 2012)

Por otro lado, la Ley 1448 de 2011 si implica un mecanismo de reparación integral, que concibe a la víctima independiente de la individualización de su victimario, y de sus condiciones personales, además que hace un reconocimiento de la violación de derechos humanos desde el Derecho Internacional y del conflicto armado.

El reconocimiento estatal de las víctimas se efectúa con base en las infracciones tipificadas en el Derecho Internacional Humanitario y en las normas internacionales de Derechos Humanos. La correspondencia presupuesta en la LVRT es particularmente relevante porque, por vía indirecta, internacionaliza el conflicto y, por vía directa, obliga a los actores del mismo a estar a la altura de los parámetros internacionales. Ciertamente es que esta obligación es meramente formal y no existe manera

de exigir su cumplimiento. Pero el hecho de ubicar en la palestra pública internacional el conflicto armado interno constituye un avance significativo, y sin precedentes, cuyo importe político todavía está por mensurar. (Plata Pineda, 2012)

También es fundamental mencionar que ese reconocimiento de la verdad, la reparación a las víctimas, consagrado en la Ley 1448 de 2011, abre el camino a la creación e implementación de la JEP, además de la reconciliación, la búsqueda de la paz y el fin del conflicto.

**Inversión de la carga de la prueba:** Consagrada en el artículo 78 de la Ley 1448 de 2011, es un gran avance en materia de acceso a la justicia para la población víctima del conflicto armado, se entiende la vulnerabilidad de las víctimas y la evidente dificultad que tienen para soportar la carga probatoria ordinaria, se establece a través de este principio el deber del Estado de presumir la buena fe de las víctimas y de flexibilizar la carga de la prueba exigible a las mismas, un gran avance que se dio con respecto a la ley 975 de 2005 es la exclusión de la carga de determinar el victimario, ya que esta carga era inconcebible si se tiene en cuenta la complejidad y la multiplicidad de victimarios en el conflicto armado.

**Titulación Conyugal:** El artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 en su párrafo cuarto establece que el título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes, que al momento del desplazamiento, abandono o despojo, cohabitaban, así al momento de la entrega del título no están unidos por ley.

Esta disposición es muy positiva ya que elimina la concepción machista de la tenencia de la tierra y determina que la restitución del bien se hará en cabeza de ambos cónyuges o compañeros permanentes, esta disposición aplica también para parejas del mismo sexo.



**Enfoque diferencial:** Está consagrado en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 y está relacionado con el reconocimiento que hace la ley de las condiciones diferenciales que tienen las mujeres, los niños, niñas y adolescentes y las comunidades étnicas.

La población víctima del conflicto armado debe ser reconocida como una población vulnerable la ha sufrido una trágica violación de sus derechos humanos, sin embargo, dentro de esta población hay grupos que son más vulnerables que otros, resulta conveniente que se tenga un enfoque diferencial para estos grupos, entre estos, destaca la especial protección que se la ha dado a la mujer.

**Alivio de pasivos:** La ley 1448 de 2011 en su artículo 121 establece la necesidad de crear unos mecanismos cuyo propósito sea el alivio de los pasivos generados durante la época del desplazamiento o despojo, resaltan dos alivios de pasivos:

1. Sistemas de exoneración de los pasivos relacionados con el impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituído o formalizado.
2. Los pasivos con ocasión de servicios públicos domiciliarios.

**Subsidios de vivienda:** El decreto 4829 de 2011 establece en su artículo 45 que las víctimas que han sido objeto de restitución de predios y su vivienda haya sido destruida o desmejorada, podrán ser objeto de los subsidios de vivienda rural administrados por el Banco Agrario.

**Garantías para los opositores:** Algunos de los críticos de la Ley 1448 de 2011 afirman que la ley no trae garantías para los opositores de buena fe, si bien hay un par de asuntos problemáticos en este aspecto que serán explicados posteriormente, si han habido casos donde a los terceros de buena fe exenta de culpa se les han reconocido sus derechos, a julio

31 de 2018 ha habido 480 opositores que han conservado los predios, 18 opositores fueron compensados con otros predios y 109 opositores recibieron subsidios o beneficios del Estado como: indemnización en dinero, proyectos productivos, subsidios de vivienda, programas de adjudicación de tierras, atención en el sistema de salud, capacitación y educación. (Fundacion Forjando Futuros, 2018)

**Herramientas de derecho internacional:** Resalta en la creación de la norma el acato que tuvo de los diferentes instrumentos de derecho internacional que regulan el tema de desplazamiento forzado y despojo de tierras, la Ley 1448 y sus posteriores decretos reglamentarios implementaron los principios DENG y PINHEIRO a la normativa nacional, esto da cuenta de la voluntad estatal de cumplir los estándares internacionales en la protección de derechos de esta población vulnerable.

**Comunidades indígenas y afro:** Se han dado avances en el cumplimiento de lo estipulado en los Decretos 4633 de 2011 y 4635 de 2011, a julio 31 de 2018 se han restituido 7 territorios a comunidades indígenas y 1 territorio a comunidades de afrodescendientes, de estas restituciones resalta el caso de la comunidad Embera del Alto Andágueda a la cual se le restituyeron 56.405 hectáreas que beneficiaron a 1.718 familias.

**Estado como victimario:** Resalta la voluntad estatal de reconocerse como actor activo del conflicto armado interno, la sentencia del Juez Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Buga Valle del Cauca, con Radicado No. 2013 – 00010 decretó la restitución a una familia que se vio obligada a abandonar su predio por el asesinato de 6 personas del círculo familiar, estos asesinatos fueron cometidos por miembros del Ejército Nacional, quienes luego de asesinarlos los vistieron con uniformes militares haciéndolos pasar por guerrilleros.

## 5.2 Limitaciones de la Ley 1448 de 2011

**Marco institucional y política integral de tierras coyuntural o estructural.** La creación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras fue un gran paso en la deuda del Estado y la sociedad con las víctimas, si bien esta no se considera una reforma rural, tiene como vocación impactar la realidad rural y agraria del país, por eso se considera que la expedición de esta norma es el motor de la reforma institucional adelantada por el último gobierno, que en palabras del Ex – ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo se concibe como una “Política Integral de Tierras”, reforma que implicó la creación de todo un marco institucional para la restitución, pero que a al mismo tiempo trató de reorganizar las estructuras de las entidades del desarrollo rural y agrario, todas estas modificaciones sientan las bases para una transformación de la política rural, aunque también cuentan con imperfecciones gravosas, específicamente que toda la reforma tiene un ámbito muy centralizado, que si bien trata de impregnar a las regiones no define instrumentos concretos para una articulación con las mismas, pues no genera un rango de maniobra estandarizado con una clara dirección nacional con una veeduría importante, tal cuestión permite que las clientelas regionales se sigan apoderando del aparato burocrático y sus recursos, frenando los objetivos de la política pública, lo anterior va en consonancia con la falta de profesionales en las áreas agrícolas y agroindustriales lo que trasciende a una ausencia de tecnificación en la aplicación de los instrumentos legales de la política agraria misma. Se requiere un gran fortalecimiento de la institucionalidad regional en la política pública de ruralidad, que permita despojar del poder facto que aún conservan muchos gamonales políticos en los territorios. (Machado, 2017) Lo anterior se toma como un punto positivo, pero es solo un eslabón de lo que se necesita para una estructura nueva de reforma rural, los acuerdos de paz con las FARC, tienen por objetivo

llevar a cabo esta política pública, siendo su faro guía para lograr una vocación de permanencia. (Machado, 2017) No obstante, las posiciones de los partidos políticos de oposición en al anterior gobierno, la cual ostenta el poder en el presente, permiten inferir la gran reticencia respecto de la restitución y el nuevo marco de política agraria. (Fundacion Forjando Futuros, 2018) Este panorama político es bastante gris, pues a un par de meses del funcionamiento del actual gobierno, la Senadora María Fernanda Cabal, tiene en sus planes la presentación de un proyecto de ley modificatorio de la Ley 1448 de 2011, el cual implica la desaparición de las presunciones legales y de la inversión de la carga de la prueba para los solicitantes. (Valenzuela A, 2018) A todas estas la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y toda la reforma institucional de la política agraria dependen del blindaje a los Acuerdos de Paz con las FARC, dentro del Acto Legislativo 01 de 2016, pues este implica:

Una nueva reforma cuya finalidad consistía, entre otras cosas, en dar agilidad al procedimiento legislativo para el marco del acuerdo de paz con las farc-ep. También le daba carácter de acuerdo especial a su contenido, en el marco de los convenios de Ginebra y del bloque de constitucionalidad. Entre los aspectos que la normatividad propia del periodo de expansión quiso enfrentar se encontraban:

1. La universalización del tratamiento de las víctimas que previamente había sido compartimentado y limitado, excluyendo a las víctimas de la fuerza pública.
2. Crear un andamiaje institucional que garantizara la integralidad y el enfoque transformador de la reparación.
3. Generación de herramientas que fortalecieran los programas de reparación colectiva y construcción de memoria histórica a través del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).

4. Desarrollar el enfoque diferencial mediante los decretos ley especializados para comunidades indígenas, afros y raizales.

5. Otorgar rango constitucional a la justicia transicional, que dotara de seguridad jurídica el alcance de sus preceptos y permitiera posteriores acuerdos de cara a las negociaciones de paz en La Habana. (Abuchaibe, La justicia transicional del posacuerdo con las FACR - EP, 2017)

Por otro lado eventuales blindajes a una modificación de esta política, son el término de vigencia de la JEP, el cual es de 12 años, además del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011, que se debe extender mínimo hasta el 2021. Una limitación al cumplimiento de la Ley de Víctimas y a la reforma institucional de la política agraria, que fue inspirada en la misma, depende de la continuidad de la política pública, que la misma no sea coyuntural, sino que siga manteniendo la vocación de estructura. (Muñoz Lopera, 2016)

**Focalización de las zonas objeto de restitución.** En el proceso administrativo de la restitución, es un requisito de procedibilidad para tramitar la solicitud de inscripción en el registro, que las zona donde esté ubicado el predio este macro y microfocalizada, en principio este requisito es plausible por la necesidad de asegurar las condiciones de seguridad para las personas restituidas, pero implica que el concepto de seguridad este totalmente a merced del Ministerio de Defensa, las solicitudes que se encuentren en zonas no focalizadas no son inscritas en el registro. (Gaviria Santacruz, 2013) Es pues allí donde se evidencia una limitación a la aplicación de la norma, pues la facultad de certificar las condiciones de seguridad de las zonas para la focalización que tiene el Ministerio de Defensa, se transforma en una inoperancia, pues este se limita a la emisión del certificado de seguridad de la zona,

lo que no implica una directriz para que tenga que adelantar actividades para garantizar esa seguridad.

**Reforma agraria para el futuro de la Ley 1448 de 2011.** Si bien la Ley no constituye una reforma agraria, está limitada a que esta se lleve a cabo, pues para asegurar las condiciones de estabilidad de las víctimas y de las personas restituidas, es indispensable una transformación de las directrices respecto del campo que puedan sostener una estabilización socioeconómica de todo el campesinado, al respecto:

Existen buenas razones de eficiencia económica para defender un modelo de restitución en perspectiva de reforma agraria. Y es que no existe evidencia que demuestre que un proceso de restitución atado a una política general de redistribución de tierras vaya a ser perjudicial para la productividad agraria, siempre y cuando dicha redistribución se acompañe de medidas sólidas a favor de la economía campesina. (Uprimny Yepes & Sánchez, Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia, 2010)

Por otro lado, la inoperancia e irregularidad del mercado de tierras en Colombia, o al menos como ha funcionado desde la apertura económica de la década de los noventa, tampoco permite una viabilidad a la economía campesina, lo que necesita inequívocamente de intervención estatal, la cual debe tener forma de una reorganización institucional en materia agraria, y estar avocada a una reforma rural. (Machado, 2017)

**Uso del Suelo, implicaciones.** Se ha planteado que uno de los elementos fundamentales para el éxito de la restitución y reparación a las víctimas es que la Ley 1448 de 2011, este acompañada de una reforma rural integral o al menos de un marco institucional para la reforma agraria, en ese orden de ideas, una política macro de reforma rural que acompañe la Ley de Víctimas tiene como finalidad generar una redistribución de la tierras y asegurar condiciones económicas viables para el campesino y la víctima restituida, pero no es el único

elemento que puede alcanzar esos fines, se debe tener en cuenta que uno de los grandes problemas de la ausencia de condiciones económicas y laborales del sector rural, pues la tierra en Colombia ha sido mal utilizada desde hace bastante tiempo en actividades como la ganadería extensiva o para la plantación de bosques, lo que impide condiciones de competitividad en el campo, esta problemática siempre se ha adjudicado al Estado, pero no ha habido reconocimientos de que los mismos tenedores de la tierra han desperdiciado un gran potencial agroindustrial. (Machado, 2017) No replantear el uso del suelo en las grandes extensiones de tierra es una limitante para el éxito de la restitución en el tiempo, además de todo el marco de la política agraria.

**¿Justicia transicional, en oposición o en armonía?** Si bien en Colombia ha existido un conflicto interno desde hace más de 50 años, el cual ha dejado millones de víctimas, el primer instrumento de justicia transicional fue la Ley de Justicia y Paz en 2005. Independiente de todas las críticas que ha tenido la Ley 975 de 2005, encabezadas por la limitación a la reparación de las víctimas, además de los procedimientos precarios de verdad, fue este el primer escenario de justicia transicional. Posterior a esto la Ley 1448 de 2011 construye otro proceso de justicia transicional, este con el objetivo de que las víctimas fueran su protagonista, lo que se fundamentaba en una reparación integral a las víctimas, separado de la responsabilidad e individualización de los victimarios. (Plata Pineda, 2012) Por último, el Acuerdo de Paz con las FARC constituye el último escalón de la justicia transicional, enmarcado en la verdad como su buque insignia, ya que brinda la posibilidad del acceso a penas alternativas para los victimarios, en la medida que sus declaraciones de verdad correspondan a acusaciones presentadas en juicio. (Abuchaibe, La justicia transicional del posacuerdo con las FACR - EP, 2017) En la medida de lo anterior la continuidad, éxito y funcionamiento de los esquemas de justicia transicional supone que estén armonizados entre

sí, es evidente que los sistemas son distintos y se podría afirmar que cada uno de los posteriores recoge lo más positivo de su predecesor y allega otros elementos benéficos adicionales. (Abuchaibe, La justicia transicional del posacuerdo con las FACR - EP, 2017) Pero es menester que la aplicación de los mismos no sea escindida, ni que sus principios sean compartimentados, pues si bien todos responden a mecanismos internacionales de justicia transicional y la coyuntura de la guerra, se dan en circunstancias distintas, que se podrían definir en que la Ley de Justicia y Paz es el sometimiento de fuerzas paraestatales que generaron un grave daño a la población, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es el cumplimiento de una deuda histórica del Estado con la población Víctima, en el marco de una coyuntura política de unidad nacional parcial, y por último la Justicia Especial para la Paz, se da como un acuerdo o negociación con el más antiguo de los actores armados ilegales del país, con la finalidad de una reconciliación nacional y la búsqueda de la paz.

### **5.3 Problemáticas de la Ley 1448 de 2011.**

**Cumplimiento de metas:** La ley de víctimas y restitución de tierras es el proyecto más ambicioso en materia de reparación de víctimas del mundo (Rettberg, 2015), a través de los mecanismos de la Ley 1448 de 2011 se propuso resolver 360.000 casos de restitución de tierras durante los diez años de vigencia de la ley, a 31 de julio de 2018 la meta era resolver 281.207 casos, de estos se han resuelto solo 6.389, lo que representa un 2.3% de cumplimiento de la meta (Fundación Forjando Futuros, 2018) ¿a que se debe este incumplimiento? Las razones son diversas, en un primer lugar se tiene la gran cantidad de rechazo a las solicitudes que se ha presentado en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de las 112.939 solicitudes que se han presentado, 71.151 han



sido rechazadas, es decir el 63% de las solicitudes no pasan el umbral de la etapa administrativa, ya que se rechaza la inscripción, se determina el no inicio formal del estudio o se declara el desistimiento, esta problemática del rechazo y su aumento en los últimos 4 años se indagará posteriormente.

Que se rechacen el 63% de las solicitudes ya es un problema grave de acceso a la justicia y al derecho fundamental a la restitución de tierra, sin embargo, este no es el único, es importante resaltar que existe una profunda desconfianza de las víctimas de desplazamiento forzado y despojo de tierras en el Estado, esto resulta evidente dado que fue el mismo Estado el que no cumplió su deber de protección y el que permitió que se materializaran los hechos delictivos que dieron lugar al desplazamiento o despojo, en algunos casos, incluso fueron agentes estatales los victimarios directos, esto ha llevado a que un gran número de víctimas desconfíen de la eficacia de las políticas públicas o teman iniciar el proceso de restitución ya que desde la expedición de la ley, se han presentado múltiples asesinatos de líderes y reclamantes.

Otro factor que ha llevado a que no se cumplan las metas de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es el desconocimiento de los derechos que tiene la población víctima del conflicto armado, esto evidencia la falta de cumplimiento del principio de publicidad consagrado en la norma, el cual pone en cabeza de URT y demás instituciones, la obligación de crear los mecanismos más efectivos para que la población víctima conozca sus derechos y los ejerza, de igual manera, al desequilibrio entre la asistencia jurídica del Estado a las víctimas, y el poder económico de los opositores ha llevado a que las víctimas no puedan ejercer sus derechos.

**Desistimiento:** En la normativa nacional, la figura del desistimiento está regulada en el artículo 342 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, desistir se puede entender como la renuncia a un derecho o al ejercicio de una acción legal, hay dos modalidades de desistimiento, el tácito y el expreso. En el proceso de solicitud de inscripción de predios en el RTDA, al año 2017 se han dado 6.685 casos de desistimiento, la Corte Constitucional ha sido enfática al expresar que la figura del desistimiento no opera en los procesos de restitución, al respecto expresa lo siguiente:

La Sala considera que, aceptar el desistimiento como una forma legítima para terminar el proceso de restitución de tierras incentivaría a los grupos ilegales a seguir presionando a las víctimas a renunciar al derecho de propiedad que tienen sobre sus predios y a los derechos a la verdad, justicia y reparación que se derivan del proceso de restitución. (Corte Constitucional de Colombia, 2016)

El desistimiento producto de amenazas es sumamente preocupante, pero la corte ha expresado que este no es el único argumento para que no opere el desistimiento en la acción de restitución de tierras, entre otros argumentos resalta que la restitución de tierras es un derecho fundamental, por ende inalienable e irrenunciable, además, la acción de restitución no se debe entender como la mera entrega material del bien, la restitución se entiende como un proceso para esclarecer la verdad de los hechos delictivos en el marco del conflicto armado y poder alcanzar una reconciliación nacional en una etapa transitoria como la que se vive en la actualidad, en este sentido la restitución es un proceso que no involucra únicamente a la víctima reclamante sino a todo el colectivo de víctimas que buscan la verdad de los hechos como necesidad primordial para una reparación integral, que no es más que sentar las bases estables para alcanzar la tan anhelada paz.

Si la corte ha sido tan clara al expresar la inoperancia del desistimiento en la acción de restitución de tierras ¿por qué aun en el RTDAF se da todavía esta figura? Resulta sumamente preocupante que se le haya violado el derecho fundamental a 6.685 familias valiéndose de una figura expresamente declarada inconstitucional.

**Control de legalidad:** Como se expresó anteriormente, el 63% son rechazadas en la etapa administrativa, de las 71.151 solicitudes rechazadas solamente el 0.04% hubo un control de legalidad en donde se argumentaron los móviles que llevaron a la imposibilidad del reintegro de las tierras. (Contagioradio, 2018)

Para el 31 de junio del 2017, la URT reportaba que existían tan solo 45 acciones de tutela en contra de actos administrativos de no inscripción o no inicio formal del estudio. De igual forma, la URT reportó la existencia de apenas 26 revocatorias directas frente a actos de no inicio formal del estudio y 42 revocatorias de actos de no inscripción en el RTDAF. Finalmente, para esa misma fecha, la entidad reportó 19 demandas contra sus decisiones de no inscripción ante la jurisdicción contencioso administrativa, y cuatro casos en ese mismo ámbito por decisiones de no inicio formal del estudio.

Las razones por las que las personas no ejercen un control de legalidad son bastante obvias, en primer lugar por el desconocimiento de estos mecanismos que tienen un alto grado de tecnicismo jurídico, además, no se puede ignorar que el 87% de la población desplazada vivía en el campo donde hay un alto grado de analfabetismo, esto y la necesidad en la mayoría de los casos de requerir una asistencia jurídica que resulta costosa ha llevado a que se limite de una manera desmesurada el acceso a la restitución de tierras y no se ejerza un control sobre los actos administrativos expedidos por el RTDAF.

Si sobre los 6.685 casos de desistimiento se hubiera hecho un control de legalidad, en el 100% de los casos hubiera prosperado el registro en el RTDAF, por ende, se hubieran garantizado los derechos a estas miles de familias.

Resulta indispensable que se instauren medidas de vigilancia sobre estos actos administrativos de no registro, no inicio formal del estudio y desistimiento, además, que se creen mecanismos orientados a la divulgación de estos controles de legalidad, esto con el fin de que las entidades no vulneren los derechos de las víctimas y rindan unas cuentas claras del porqué del no registro, ya que actualmente no se conoce de fondo la negación masiva de derechos que se da con estos actos administrativos.

**Ley ZIDRES, volviendo al inicio.** La expedición de la Ley 1776 de 2016, o Ley ZIDRES (Zonas de Interés, de Desarrollo Rural, Económico y Social) se ha visto como un retroceso a la iniciativa de tierras de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, también a los consignado en reforma rural integral en los Acuerdos de Paz con las FARC, en la medida que se propone entregar extensiones de tierra altamente productivas a grandes empresarios, en razón a que los pequeños campesinos no tienen las herramientas para desarrollar proyectos agrícolas a gran escala, esto genera un ambiente tenso y un panorama poco favorable a lo expuesto por la Ley 1448 de 2011, pues es retornar a la concepción del campesino como un mero jornalero sin acceso a la propiedad de la tierra. (Machado, 2017)

**Acumulación procesal:** El artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 trae una figura denominada acumulación procesal, esta figura autoriza a los jueces y magistrados de restitución de tierras para que decidan sobre cualquier controversia que se de en torno a los predios objetos de restitución, por ejemplo, jueces y magistrados de restitución de tierras pueden resolver una sucesión que verse sobre el objeto de restitución, lo que en un principio puede ser positivo

por términos de económica procesal y entendiendo que las víctimas muchas veces no pueden acceder a sus pretensiones por la vía ordinaria, se termina convirtiendo en un problema y un contrasentido, se ha vuelto común ver que en las sentencias de restitución los jueces se abstienen de resolver aquellos asuntos que sobrepasan las áreas de su conocimiento y experiencia, por miedo a incurrir en sanciones y utilizan como respuesta la creación de patrimonios autónomos o adjudican el predio a la masa sucesoral, esto resulta sumamente alarmante porque no se termina dando una sentencia que efectivamente devuelva el dominio a su reclamante, por el contrario, este deberá acudir a la jurisdicción ordinaria para liquidar la masa sucesoral o liquidar el patrimonio autónomo, lo que en la mayoría de los casos frustra la restitución real debido a las múltiples dificultades de acceso a la justicia. (Quinche Ramírez M. F., 2015)

**Restitución de predios en zonas de explotación minero energética:** No es un secreto que las prácticas de la minería legal e ilegal han contribuido en muchos casos al desplazamiento o despojo de tierras con potencial de explotación minero energética, ahora, ¿Qué pasa cuando se solicita la restitución de un predio en zonas de explotación minero energética? Al respecto resulta problemático que la ley no consagre una respuesta clara, sobre el tema solo se hace referencia en el numeral 2, literal b, del artículo 77, el cual expresa que habrá presunción de despojo cuando en el predio afectado o en los colindantes se desarrollan actividades de minería industrial.

En predios de explotación minero energética se pueden dar básicamente tres casos: a) que en el predio se estén adelantando estudios para su explotación b) que sobre el predio ya se haya solicitado la expedición de un título minero o c) que el predio ya esté siendo explotado.

En el primer escenario, es decir, donde apenas se están adelantando los estudios sobre el predio, es preciso seguir el precedente sentado por el Juzgado Primero de Restitución de Tierras de Popayán en sentencia del 21 de abril de 2014, en esta se dio vía a la restitución del predio al considerar que los estudios son de carácter temporal, no hay todavía una actividad minera en marcha por lo que prevalece los derechos de la víctima sobre las meras expectativas de las empresas que adelantan el estudio, es importante resaltar que esta sentencia prohibió la explotación de recursos minerales en el predio restituido como una forma de proteger a la víctima. (Quinche Ramírez M. F., 2009)

El segundo escenario donde ya se ha hecho la solicitud de in título minero, en estos casos, el Tribunal Superior de Antioquia y el Tribunal Superior de Cúcuta han ordenado la restitución de los predios, sin embargo, se ha estipulado que la víctima sea incluida en el proceso de solicitud del título minero, con el fin de que se conozca la situación del bien al momento de la otorgación del título minero y no se vulneren los derechos de las víctimas. (Quinche Ramírez M. F., 2009)

La última hipótesis obedece a los predios donde ya se están adelantando explotaciones mineras o energéticas, en estos casos los jueces han exigido a las empresas privadas que adelantan las explotaciones mineras para que hagan parte de la política de restitución de tierras, Quinche Ramírez resalta dos casos emblemáticos:

La sentencia del 11 de diciembre de 2013, por medio de la cual el Tribunal Superior de Bogotá compelió a Pacific Rubiales para que asumiera un rol protagónico en la ejecución de la política pública de restitución en el alto del Tillavá, colindante con Campo Rubiales. Así mismo, el Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras de Ibagué consideró que dentro de sus potestades de seguimiento posfallo se encontraba

la de verificar si eventualmente la actividad minera afectaba los derechos de propiedad y de mínimo vital de la víctima restituida, insinuando que si esta situación se presentaba, podría proceder la compensación del accionante. (Quinche Ramírez M. F., 2009)

**Oposición:** Frente a las oposiciones al registro de un predio en el RTDAF, hay dos asuntos que resultan problemáticos, el primero relativo al término que tienen los opositores para presentar su escrito de oposición, el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011 establece un término de 15 días para que las víctimas u opositores de buena fe exenta de culpa presenten su oposición, 15 días resulta un término muy corto y pone en duda si a las los opositores se les viola el derecho al acceso a la justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución y el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, ahora, es relevante preguntarse ¿desde cuando corre este término? Al respecto la Corte Constitucional en su Sentencia C-438 de 2013 señaló que el término se empezará a contar a partir de la notificación de la admisión de la solicitud y no a partir de la recepción de la solicitud, la corte declara exequible el artículo haciendo caso omiso al concepto del Ministerio Público donde sugiere se declare exequible condicionalmente el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011. (Corte Constitucional de Colombia, 2013)

El segundo aspecto que llama la atención es la notificación del auto que autoriza el inicio de estudio de un predio, que se le debe hacer a el propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, en un principio esta notificación está consagrada en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, sin embargo, es artículo 13 el Decreto 4829 de 2011 el que profundiza en el tema, este artículo establece que la notificación se debe hacer de manera personal, pero si no es posible hacer esta notificación personal faculta a los funcionarios de

la URT para que se coloque la información respectiva en un soporte sobre la puerta o el posible punto de acceso al predio ¿es esta una manera efectiva de notificación? Quedan serias dudas de si se están violando los principios constitucionales, tales como el debido proceso y en concreto el principio de la bilateralidad de la audiencia, dejando los avisos en los cuales se le comunica a los propietarios, poseedores u ocupantes el inicio del trámite de inscripción del predio en el Registro de Tierras Despojadas, en árboles, palos o estacas, sin tener en cuenta que en la mayoría de predios de los cuales se han microfocalizados las zonas, son predios de gran extensión, donde no hay puerta de acceso al inmueble ni personas que habiten allí y por tanto la comunicación fijada puede desaparecer, por ende poniendo en riesgo los derechos de posibles opositores de buena fe exenta de culpa.

**Participación de las víctimas:** El título VIII de la ley 1448 de 2011, sus artículos 192 y siguientes regulan el tema de la participación de las víctimas, esta establece un deber en cabeza del estado el deber de garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma, sin embargo, en la práctica esta participación ha sufrido múltiples dificultades, por un lado el estado no ha garantizado la seguridad de las víctimas para que participen activamente en el desarrollo de las políticas públicas que los afectan, la Fundación Forjando Futuros ha revelado una escandalosa cifra, desde el año 2016 se han presentado 326 asesinatos a líderes sociales (Fundación Forjando Futuros, 2018), esto pone en evidencia las pocas garantías que da el Estado para una participación donde se legitime la seguridad de las víctimas, además, se ha evidenciado que las mesas de participación de víctimas no han resultado eficientes debido a la poca o nula



capacitación que se le da a las víctimas para que participen de manera efectiva en estas mesas de dialogo. (Arboleda Cerón, 2017)

**Grupos anti restitución:** Como se ha evidenciado a lo largo de este documento, la tierra es y será eje central del conflicto armado interno en Colombia, es por esto que el proceso de restitución tiene unos férreos opositores que quieren perpetrarse en la tenencia de la tierra. Enciende todas las alarmas la creación de grupos armados financiados por ganaderos, políticos y latifundistas que quieren frustrar el proceso de restitución de tierras, esto se debe a que han adquirido grandes extensiones de tierra a través de alianzas con grupos paramilitares o guerrilleros, estos se han enriquecido a costa de la violencia y de la violación de derechos humanos, al respecto, Absalón Machado expresa la gravedad de que ciertas elites empresariales y políticas del país hagan oposición a esta ley con el fin de mantener su status quo y echarle un manto de olvido al proceso de victimización que ha sufrido la población más vulnerable del campo. (Machado, 2017)

**Cierre de la etapa administrativa:** El Decreto 1167 de 2018 establece lo siguiente "Las personas que pretendan ser incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente contarán con tres (3) meses para presentar su solicitud, contados a partir de la vigencia de la presente modificación", es decir, se da un plazo hasta el 11 de octubre de 2018 para que se haga el registro de los predios en el RTDAF, según el Ministerio de Agricultura, la modificación del Decreto 1071 de 2015 sobre la misma materia, se da porque la "restitución de tierras se ha venido implementando de manera progresiva en todo el país" Estas afirmaciones se dan en base a las cifras y supuesto cumplimiento de metas que ya se han analizado en este trabajo, como se evidencio, el cumplimiento de las metas no corresponde con la realidad del proceso de restitución, a través de una artimaña se

acomodaron los indicadores para cumplir la meta sin garantizar los derechos de las víctimas, desde esta perspectiva no se da la implementación progresiva que llevo a que se expidiera este decreto ¿Qué pasa entonces con las victimas recientes de desplazamiento? La vigencia de la ley era transitoria y estaba propuesta hasta el 2021, sin embargo, con esta limitación temporal se le cierran las puertas a miles de víctimas actuales y futuras.

## 6. Conclusiones

1). El problema de la tierra en Colombia no solo ha sido uno de los factores más determinantes para la pobreza y la desigualdad social del campesinado, y de la población en general, sino que también ha sido la causa por excelencia de la violencia, proliferación de conflictos armados y guerras civiles. Más allá de las ideas políticas que se han controvertido durante la historia del país, es evidente que el manejo de la tierra, respecto de políticas, programas y normas en general, independiente de las banderas políticas que la hayan ostentado, ha tenido especial protagonismo en todas la guerra de la nación, el país ha requerido siempre una reforma agraria integral, sin embargo, la corrupción y los interés políticos y económicos de ciertos sectores, ha imposibilitado que se den transformaciones reales y orientadas a beneficiar la clase obrera y no el sector privado y los intereses de pocos, así mismo, se identificó en este trabajo que el conflicto armado interno en Colombia se debe entender como una contra reforma agraria, la complejidad del conflicto armado llevo a que se redistribuyera la tierra por medio de la violencia para ponerla en manos de unos pocos, las tierras más productivas fueron usurpadas, muchas personas se beneficiaron de la guerra para hacerse con grandes extensiones de tierra y hacer contribuir aún más en la desigualdad del país, como se evidencio, alrededor de 8.3 millones de hectáreas fueron arrebatadas a la población civil. (Centro Nacional de Memoria Historica, 2015)

2). Si bien la configuración de la tierra en el país no ha tomado nunca un cauce exitoso, en ciertos momentos de la historia, se dieron coyunturas que posibilitaron intentos de reformas optimistas, pero en los últimos 30 años de la historia de Colombia, el problema de la tierra en razón del conflicto armado, recorrió sus años más oscuros, pues se llegaron a cifras inconcebibles de desplazamientos forzados y despojos de tierras. No es sino hasta la

legislación que es expedida a finales de los años noventa que se incluye en la agenda estatal las víctimas de desplazamiento forzado y despojo de tierras, respecto de este problema, sin embargo, no es sino hasta la expedición de la Ley 1448 de 2011, que la política pública incluye mecanismos que tengan como fin una reparación integral de las víctimas, sin perjuicio de afirmar que, aunque altruista, esta ley ha tenido múltiples falencias entre las que resalta falta de voluntad política, acompañamiento, seguimiento institucional y destinación necesaria de recursos.

3). Si bien la Ley 1448 apuesta por una reparación a las víctimas como el cumplimiento de una deuda histórica de la nación con las mismas, la terminación de su implementación y éxito, depende que siga como una política de Estado hacia el futuro, es decir, que no sea como han sido la mayoría de programas de este tipo, una mera política de gobierno, pues el abandono e indiferencia del actual gobierno hacia esta normatividad, condenaría a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras a un terrible naufragio. En razón de esto no es descabellado pensar que si los mayores detractores de esta política fueron los partidos que actualmente ostentan el poder en ramas legislativa y ejecutiva, la política de tierras pueda sufrir modificaciones que la tornen estéril o eventualmente que la inutilicen completamente. Esta problemática se evidencia en la falta de compromiso que tiene el actual gobierno en implementar los acuerdos de paz firmados con las FARC en el año 2016, es importante recordar, que los políticos que argumentaban que en Colombia no existía un conflicto armado interno, hoy son los dirigentes del gobierno nacional. A dos meses de la posesión de Iván Duque, el panorama no es muy alentador, miembros de su partido político, a través de sus declaraciones han expresado muy poca voluntad de implementar tanto los acuerdos de paz como la Ley 1448 de 2011.

4). La legislación expedida en Colombia respecto del problema del desplazamiento forzado y el despojo de tierras, además de reparación a las víctimas, ha tenido estructuras bien pensadas, guiadas por los instrumentos de derecho internacional que regulan la problemática de reparación y en especial de desplazamiento, sin embargo, ha resultado una ley ambiciosa e idealista, su implantación e impacto real ha sido muy poco, como se evidencio, el cumplimiento de la meta ha sido alrededor del 2.3%. (Fundacion Forjando Futuros, 2018) Esta cifras muestran un total incumplimiento de los mandatos constitucionales contenidos en la Sentencia T-025 2004 que declaro el Estado de Cosas Inconstitucionales y que sin duda aun hoy se mantiene, no obstante, la política de victimas contenida en la Ley 1448 de 2011 ha tenido un aire más alentador que cualquier otra ley en esta materia que se hubiera dado en el país, pero no se puede desconocer la carencia de recursos, la falta de compromiso de los entes territoriales y una ausencia de control verdadero a la aplicación de la política pública han hecho que su implementación real no sea la esperada.

5). Las instituciones estatales que han sido creadas como responsables y garantes de la política de tierras, han realizado a su vez un trabajo que no ha sido nada fácil, además que ha sido un marco que dentro de todos los problemas que ha atravesado, tiene la vocación de ser un instrumento eficaz e integral para ocuparse de esta problemática, pero como se ha expuesto anteriormente, la falta de coordinación entre las entidades, la inexperiencia en la gestión y la poca destinación de recursos para la operatividad de estos entes, se ha convertido en una verdadera piedra en el zapato para la implementación de la norma.

6). Si bien el Gobierno Nacional ha reportado que la mayoría de indicadores y metas de la Ley de Victimas y Restitución de Tierras, se han cumplido a cabalidad o en porcentajes altos, esto puede tener varias interpretaciones, pues las unidades de medida para calcular el

cumplimiento de las metas, pueden expresar a grandes rasgos resultados satisfactorios, en el plano real no necesariamente esto se refleje, el 61% de las solicitudes han sido rechazadas, sin embargo, estos rechazos suman como respuestas administrativas y por ende ayudan a que se dé el cumplimiento de las metas, se cumplen metas negando derechos.

7). La etapa administrativa para la restitución tiene un objetivo plausible y de cierta forma se ha ejecutado de conformidad a lo esperado, pero es casi un interrogante generalizado para los reclamantes y la población en general, cuales son los criterios para desestimar solicitudes y los fundamentos jurídicos o de hecho por los que se han resuelto negativamente las solicitudes, es importante también resaltar que el control de legalidad frente a estos rechazos de las solicitudes ha sido prácticamente nulo y los casos donde se ha ejercido control representa tan solo el 0.04% de las solicitudes negadas. (Contagioradio, 2018) además, el gobierno nacional se ha valido del aparente cumplimiento de las metas y en la progresividad de la norma para establecer a través del Decreto 1167 de 2018 un plazo máximo hasta el día 11 de octubre de 2018 para presentar la solicitud de registro frente al RTDAF.

## 7. Bibliografía

- (28 de Agosto de 2018). Recuperado el 13 de Septiembre de 2018, de Unidad de Restitución de Tierras: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>
- Abuchaibe, H. (2012). Mujer y justicia transicional. *ZERO*, 96-101.
- Abuchaibe, H. (2017). La justicia transicional del posacuerdo con las FACR - EP. *OPERA*, No 20 • Enero - Junio 2017, 129-153.
- ACNUR. (19 de junio de 2018). *Agencia de la ONU para los Refugiados*. Recuperado el 29 de agosto de 2018, de <http://www.acnur.org/es/datos-basicos.html>
- Arboleda Cerón, P. A. (2017). El derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado desde el contexto de la Mesa Municipal de Santiago de Cali en el marco de la Ley 1448 de 2011. *Revista Precedente*, 11, 101-136.
- Auto 200 de 2007 (Corte Constitucional 2007).
- Bello, M. (2013). El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. *Revista Aportes Andinos* N° 7.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional* 4, 6, 24-70.
- Bolívar Jaime, A. P., Gutiérrez Baquero, L. G., & Botero Giraldo, A. P. (2017). *La buena fe en la restitución de tierras, sistematización de jurisprudencia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Bolívar Jaime, A. P., Gutiérrez Baquero, L. G., Sánchez, N. C., & Uprimny Yepes, R. (2017). *Debates sobre la acción de restitución*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Botero, S. (2017). El plebiscito y los desafíos políticos de consolidar la paz negociada en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 37(2).
- Bravo, A. M. (2015). *Fragments de la Historia del Conflicto Armado (1920-2010)*. Bogotá: CNMH.
- Camacho, R. P. (1997). La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia. *Alteridades*, 107-129.
- Caso Bulacio contra Argentina. , Sentencia de 18 de septiembre de 2003. (Corte Interamericana de Derechos Humanos. 18 de Septiembre de 2003).
- Ceballos Bedoya, M. A. (2013). El desplazamiento forzado en Colombia y su ardua reparación. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 15, n° 29, 169-188.

- Centro Nacional de Memoria Historica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogota: Imprenta Nacional.
- Centro Nacional de Memoria Historica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. UARIV, Bogota.
- Centro Nacional de Memoria Historica. (2018). *Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá.
- CNMH. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. UARIV, Bogota.
- CNMH. (2018). *Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 387 de 1997*.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 418 de 1997*.
- Congreso de la República de Colombia. (2005). *Ley 975 de 2005*.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1448 de 2011*.
- Contagioradio. (10 de Septiembre de 2018). Lucha entre cifras y hechos, los resultados de la restitucion de tierras. *Revista Contagioradio*.
- Corte Constitucional de Colombia. (1993). *Sentencia T-530 de 1993*. Bogotá: MP Alejandro Martinez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia. (1997). *Sentencia T-227 de 1997*. Bogotá: MP Alejandro Martinez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia SU 1150/00*. Bogotá: M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia T-1306/00*. Bogotá: MP Fabio Moron Diaz.
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia T-098 de 2002*. Bogotá: MP Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia T-419 de 2003*. Bogotá: MP Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia T-602 de 2003*. Bogotá: MP Jaime Araújo Rentería.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá: MP Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia. (2006). *Sentencia C-370 de 2006*. Bogotá: MP Manuel José Cepeda Espinosa.



- Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Sentencia T-1101 de 2008*. Bogotá: MP Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Sentencia T-458 de 2008*. Bogotá: MP Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Sentencia T-760 de 2008*. Bogotá: MP Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia T-367 de 2010*. Bogotá: MP María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-250 de 2012*. Bogotá: MP Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia C-438 de 2013*. Bogotá: MP Alberto Rojas Rios.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia T-244 de 2016*. Bogotá: MP Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia T-083 de 2017*. Bogotá: MP Alejandro Linares Cantillo.
- Cristo, J. F. (2012). Una ley para la paz. *Economía Colombiana*, 9-12.
- Daniels, J. P. (2018). Colombian army killed thousands more civilians than reported, study claims. *The Guardian*.
- de la Torre, C. (2012). La tierra, eje de la paz. *ZERO*, 70-74.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Balance de Resultados 2011*. Plan Nacional de Desarrollo.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Balance de Resultados 2012*. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Balance de Resultados 2013*. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Balance de Resultados 2014*. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Balance de Resultados 2015*. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Balance de resultados 2016*. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Balance de Resultados 2017*. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Bogotá.

- Díaz, A. (2013). Ley de tierras y desarrollo rural: Oportunidad para los seguros. *Fasecolda*, 58-62.
- Duarte Serrano, H., & Díaz Uribe, M. A. (2013). El proceso de Restitución de Tierras desde dos estudios de caso. *Economía Colombiana*, 115-122.
- Echandía, C. (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia, 1986-2006*. Bogota: Universidad Externado de Colombia.
- El Tiempo. (19 de Octubre de 2016). Justicia para los 'paras', a mitad de camino luego de once años.
- Fundacion Forjando Futuros. (31 de Julio de 2018). *Balance 8 años de la Ley de Restitución de Tierras: en riesgo de muerte*. Recuperado el 11 de septiembre de 2018, de [http://www.forjandofuturos.org/resources/pdf/uploads/379-forjando-futuros\\_2018-07\\_publicacion\\_asi-va-la-restitucion\\_balance-gobierno-santos.pdf](http://www.forjandofuturos.org/resources/pdf/uploads/379-forjando-futuros_2018-07_publicacion_asi-va-la-restitucion_balance-gobierno-santos.pdf)
- Gallego, C. M. (2011). *FARC-EP Notas para una historia política 1958-2006*. Universidad Nacional de Colombia.
- Garay Salamanca, L. J., & Vargas Valencia, F. (2012). Retos y alcances de una justicia transicional civil pro víctima. *Economía Colombiana*, 14-23.
- García Acuña, Y. (2012). Las víctimas del conflicto armado en Colombia frente a la ley de victimas y otros escenarios de construcción de memorias: una mirada desde Foucault. *JUSTICIA JURIS*, 74-87.
- García Acuña, Y. (2012). Las víctimas del conflicto armado en Colombia frente a la ley de víctimas y otros escenarios de construcción de memorias: una mirada desde Foucault. *JUSTICIA JURIS*, 74-87.
- Gaviria Santacruz, S. (2013). Auditorías a las políticas públicas: del reto a la realidad. *Economía Colombiana. Contraloría General de la República, Ed 340*, 105-114.
- GMH. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogota: Imprenta Nacional.
- Gutiérrez Ossa, J. A. (2014). Costos sociales de transacción de la Ley de Restitución de Tierras en Colombia: Un país sin Reforma Agraria\*. *Jurídicas cuc*, 157-196.
- Guzmán Rincón, A. M., & Barón Rocha, N. R. (2018). Dimensión constitucional y mecanismos de la Acción de Restitución de tierras en Colombia. *revista de derecho, universidad del norte*, 49: 143-170, 2018, 143-170.

- Huertas Díaz, O. (2012). Organización gubernamental, dificultades y resultados de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Restitución de Tierras). *Diálogos de Saberes*, 69-78.
- Hurtado, M. (Abril de 2006). Proceso de Reforma Constitucional y Resolución de Conflictos en Colombia: El Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991. *Revista de Estudios Sociales*, No. 23.
- Jaimes Galvis, A. J. (2016). Cuestión agraria en Colombia y el Norte de Santander. *Nuevo Derecho*, 12 (18), 11-39.
- Jaramillo, D. G. (2005). La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico. *Análisis político*, 53, 57-76.
- José, T. J. (2016). Así fue el paro de 1977, el más grande (y violento) de la historia de Colombia. *¡Pacifista!*
- Joven Bonelo, A. M., & Núñez Espinel, L. Á. (2018). Discurso oculto de la resistencia campesina en Cundinamarca (1920-1936). *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*. 23 (1)., 143-171.
- K lin, W. (2001). *How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework*. New York: CUNY.
- LeGrand, C. L.-1. (1984). *Sanchez, G/Peñaranda, R Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: La Carreta Editores y Universidad Nacional de Colombia, 2007.
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra, Conflicto y desarrollo en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.S.
- Martín Peré, E. (2016). Justicia agraria y conflictos de tierras en Colombia durante la primera mitad del siglo XX. El caso de Santander. *Historia y Espacio*, 95-122.
- Martínez Sanabria, C. M., & Pérez Forero, A. C. (2013). La Restitución de Tierras: ¿Un Mecanismo Efectivo de Reparación, para las Víctimas del Conflicto Armado en Colombia? *SABER, CIENCIA Y Libertad ISSN: 1794-7154 Vol. 8, No.2*, 29-43.
- Martínez, M. L. (2015). *Responsabilidad del Estado frente al desplazamiento forzado Una exploración conceptual para consolidar el vínculo entre jueces y académicos*. Bogotá D.C: Universidad del Rosario.
- Marulanda Mürrle, M., & Moya Riveros, A. (2012). Reparación transformadora, retorno y restitución de tierras – apuntes sobre el artículo 101 de la ley 1448 de 2011. *Universidad de los Andes - Facultad de Derecho - Revista de Derecho 4 Público N.o 29*, 4-39.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2007). *Decreto 1660 de 2007*.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). *Decreto 1071 de 2015*.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). *Decreto 2051 de 2016*.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2010). Proyecto de Ley 085 de 2010
- Ministerio de Educación Nacional. (2001). *Decreto 2562 de 2001*.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (1998). *Decreto 173 de 1998*.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2000). *Decreto 2569 de 2000*.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2006). *Decreto 3391 de 2006*.
- Muñoz Lopera, J. M. (2016). *Con la casa al hombro. Víctimas, políticas públicas y luchas ciudadanas*. Medellín: Fondo Editorial FCSH, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia.
- Nanclares Márquez, J., & Gómez Gómez, A. H. (2016). La reparación: una aproximación a su historia, presente y prospectivas. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 17 (33): 59-80, Julio-Diciembre de 2017, 60-79.
- Palacios, J. J. (2014). *El desplazamiento forzado interno en la normatividad internacional y en el ordenamiento jurídico colombiano*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Pérez Martínez, M. E. (2004). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, desarrollo y el destierro. *Cuadernos de Desarrollo Rural* (51), 62-90.
- Pinzón Caicedo, M. (2012). Los cultivadores como emprendedores: los seguros en el marco de la restitución de tierras. *Fasecolda*, 71-74.
- Plata Pineda, O. (2012). De la Ley de Justicia y Paz a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De la indignación a la reconciliación. *Ágora USB*, V. 12 N 1, 000-213.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4145 de 2011*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4829 de 2011*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Decreto 440 de 2016*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4829 de 2011*. Bogotá.
- Quinche Ramírez, M. F. (2009). *Derecho Constitucional colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas* (3ª edición ed.). Bogotá: Universidad del Rosario.

- Quinche Ramírez, M. F. (2015). *El amparo de tierras: la acción, el proceso y el juez de restitución*. Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia.
- Red Nacional de Información. (1 de Julio de 2018). Obtenido de Registro Unico de Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Restrepo Salazar, J. C. (2011). Colombia: un país de tierras sin hombres y hombres sin tierras. *EPAG*, 8-12.
- Restrepo Salazar, J. C. (2011). *Política integral de tierras*. Bogotá: Villegas editores.
- Rettberg, A. (6 de Junio de 2015). Ley de Víctimas: logros y retos. *El Tiempo*.
- Revista Semana. (2004). ¿Hubo narcos en la toma del Palacio? *Revista Semana*.
- Revista Semana. (4 de abril de 2014). La ley de Justicia y Paz al banquillo. *Revista Semana*.
- Sánchez León, N. C. (2013). *¿Cuáles son los derechos de las víctimas?* Bogotá: Imprenta Nacional.
- Salcedo Fidalgo, A. (2015). Víctimas y movilidad. En A. Salcedo Fidalgo, *Víctimas y trasegares: forjadores de ciudad en Colombia 2002-2005* (págs. 83-124). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales (CES).
- Semana. (2004). ¿Hubo narcos en la toma del Palacio? *Semana*.
- Soto Hoyos, J. F. (2018). *Cumplir metas, negar derechos*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Tobón Quintero, G. (2012). La Ley de víctima y restitución de tierras ¿Colombia por nuevos caminos? *REVISTA JAVERIANA*, 32-37.
- Toro, J. J. (2016). Así fue el paro de 1977, el más grande (y violento) de la historia de Colombia. *¡Pacifista!*
- Uprimny Yepes, R. (16 de enero de 2012). *dejusticia.org*. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/los-desafios-de-la-restitucion-de-tierras/>
- Uprimny Yepes, R., & Sánchez, N. C. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*.
- Uprimny Yepes, R., & Saffon Sanín, M. P. (1 de Julio de 2005). La ley de “justicia y paz”: ¿una garantía de justicia y paz y de no repetición de las atrocidades? *Revista Foro*(55), 49-62.

- Ureña, B. E., & Sánchez, R. (2014). *Derechos Humanos, Desplazamiento forzado y desarrollo económico en Colombia: Una mirada a partir del impacto del Derecho internacional en la política local*. Buenos Aires: Derechos humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos.
- Uribe López, M. (2009). El veto de las élites rurales a la redistribución de la tierra en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, n.º 21, segundo semestre, 93-106.
- Ureña, B. E. (2014). *Derechos Humanos, Desplazamiento forzado y desarrollo económico en Colombia: Una mirada a partir del impacto del Derecho internacional en la política local*. Buenos Aires: Derechos humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos.
- Valencia Laserna, P. (13 de febrero de 2012). El problema de la restitución de las tierras. *El Espectador*. Obtenido de El espectador: <https://www.elespectador.com/opinion/el-problema-de-la-restitucion-de-las-tierras-columna-326418>
- Valenzuela A, S. (2018). La restitución de tierras podría ser enterrada por el Centro Democrático. *¡PACIFISTA!*, 1.
- Vélez López, A. C. (2013). A la zaga de lo político. La agenda mediática de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. *Co-herencia*, 79-103.