

**LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS DENTRO DEL PROCESO DE REPARACIÓN
INTEGRAL EN LA LEY DE VÍCTIMAS**

**BEATRIZ ANDREA LOAIZA HURTADO
LUISA FERNANDA SANTOS VARGAS**

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
PUERTO CARREÑO – VICHADA
2018**

**LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS DENTRO DEL PROCESO DE REPARACIÓN
INTEGRAL EN LA LEY DE VÍCTIMAS**

**Trabajo de Monografía
Presentado como requisito
para optar al título de:**

**Especialista en Gestión Pública
Universidad Nacional Abierta y a Distancia**

Presentado por:

**Beatriz Andrea Loaiza H
Luisa Fernanda Santos V**

**Dirigido por:
Christian Álvarez
2019**

Tabla de contenido

	Pág.
Resumen	vi
Abstract	vii
INTRODUCCIÓN	8
OBJETIVOS	13
<i>General</i>	<i>13</i>
<i>Específicos:</i>	<i>13</i>
1. CONTEXTO DEL PROBLEMA	14
1.1 <i>Algunos antecedentes del desplazamiento de personas y el desalojo de tierras</i>	<i>14</i>
1.2 <i>La Magnitud del problema de Tierras</i>	<i>17</i>
2. ANTECEDENTES DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS	25
2.1 <i>El conflicto interno armado</i>	<i>25</i>
2.2 <i>Los Vectores del proceso de paz y desarrollo</i>	<i>31</i>
2.3 <i>La coyuntura en Colombia</i>	<i>33</i>
2.4 <i>Elementos de transición a un escenario de posconflicto</i>	<i>42</i>
2.5 <i>La Política de Justicia Transicional</i>	<i>44</i>
3. LEY 1448 DE 2011: LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS	46
3.1 <i>Procedimiento administrativo de la Restitución</i>	<i>50</i>
3.2 <i>Las garantías de seguridad a las restituciones</i>	<i>52</i>
3.3 <i>Condiciones de seguridad en el proceso de restitución</i>	<i>55</i>
4. LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS	59
4.1 <i>Cumplimiento De La Ley 1448 De 2011</i>	<i>62</i>

4.1.1	Sistema de Seguimiento a metas de Gobierno	62
4.2	<i>Plan de acciones en curso para la Restitución De Tierras</i>	65
1.	Fortalecimiento de los sistemas de información que apoyan la restitución de tierras	65
2.	Afrontar la problemática relacionada con la información catastral	65
3.	Fortalecer en los territorios de restitución la presencia local del Estado	67
4.	Generar una mayor articulación interinstitucional en los territorios	68
5.	Hacer seguimiento a los retornos de comunidades en áreas restituidas	69
4.3	<i>Dificultades del proceso de Restitución de Tierras.</i>	77
4.4	<i>Aspectos positivos en el Proceso</i>	83
4.5	<i>Aspectos que obstaculizan el proceso</i>	85
4.5.1	Persecución de delitos contra líderes de restitución	87
4.5.2	Baja información catastral e informalidad en la tenencia de la tierra	92
	CONCLUSIONES	96
	EPILOGO	99
	REFERENCIAS	100
	Anexo 1 Registro de hechos y personas afectadas	103
	Anexo 2. Registro de personas afectadas por departamento	104
	Anexo 3. Procedimiento administrativo de restitución: requisito de procedibilidad	106
	Anexo 4. Procedimiento administrativo de restitución: trámites posteriores	107
	Anexo 5. Histórico de reportes de solicitudes inscritas en el RTDAF, no inscritas y en estudio	108
	Anexo 6. Georreferenciación actual de micro focalizaciones	109

Lista de tablas

Tabla 1. Derecho a la reparación integral: comparado internacional y ley 975	48
Tabla 2. Solicitudes de Restitución de Tierras, fuente unidad de víctimas 2019.	51
Tabla 3. Restitución: Solicitudes de registro y área 2011-2021	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 4. (%) de personas reclamantes según etnia	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 5. (%) Área reclamada según etnia	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 6. (%) de solicitudes según género.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 7. (%) Área reclamada según género	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 8. (%) de Área restituida según la calidad del reclamante	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 9. Avance Acumulado de la UAEGRD en el PND 2014-2018. Fuente (Unidad De Restitución De Tierras, 2018).	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 10. Mecanismos para el acceso de información- Convenios fuente (Unidad De Restitución De Tierras, 2018)	¡Error! Marcador no definido.

Lista De Gráficos

Gráfico 1. Avance - Porcentaje de personas víctimas de conflicto armado, identificadas.....	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 2. Numero de indemnizaciones otorgados a personas víctimas del conflicto armado interno, fuente DNP 2018.....	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 3. Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF. Fuente DNP 2018.....	¡Error! Marcador no definido.

Resumen

La presente monografía es un recuento general sobre cómo se ha venido avanzado en la implementación de los mecanismos de restitución de tierras contemplados en la ley 1448 de 2011, con miras a garantizar los derechos de las víctimas del conflicto interno armado mientras persisten las condiciones de violencia en el territorio. Se hace un recuento histórico del conflicto interno en Colombia y como este ha generado el desplazamiento forzado y el despojo de tierras en el país. Esta monografía que en general busca analizar el contexto de la propiedad de tierras, estudiar la forma en que la Justicia Transicional generaría garantías al proceso dentro de las normas de ley de víctimas conforme a los procedimientos que han de reconocer las garantías previstas sin que se violen de nuevo sus derechos fundamentales. La metodología es descriptiva y monográfica. La hipótesis acerca de si la implementación de mecanismos de restitución de tierras contemplados en la ley de tierras del 2011, para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, puede ser viable políticamente, se confirma, aunque con algunas debilidades, pero también fortalezas.

Palabras clave:

Ley de víctimas, restitución de tierras, justicia transicional, procesos de restitución, viabilidad política.

Abstract

The problem about how it has developed mechanisms to implement land restitution contemplated by law 1448 of 2011, in order to guarantee the rights of victims of internal armed conflict while hostilities persist arises Along with this general objective, specific objectives are to analyze the context of land ownership, study the way the transitional justice process guarantees generate within the rules of law victims pursuant to procedures to recognize the guarantees provided without again violating their fundamental rights. The methodology is descriptive and monographic. The hypothesis about whether the implementation of land restitution mechanisms referred to in the land law of 2011, to ensure the rights of victims of armed conflict, may be politically viable, although some weaknesses but also strengths is confirmed.

Key words:

Victims law, land restitution, transitional justice, restitution processes, political feasibility.

INTRODUCCIÓN

El conflicto armado ha sido la principal causa del desplazamiento forzado en Colombia. Este ha devenido en una estrategia sistemática de guerra utilizada por los grupos armados ilegales en todo el territorio nacional (Jaramillo, 2007). Aunque no existe un consenso sobre la magnitud del fenómeno, las cifras presentadas por la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV, 2019) demuestran un registro de 7.564.164 víctimas de desplazamiento forzado, que equivalen a cerca del 85% del universo de personas reconocidas, a octubre de 2019, en el Registro Único de Víctimas (RUV).

El desplazamiento forzado, como práctica masiva y sistemática de guerra en contra de la población civil, ha sido utilizado así mismo por algunos actores para la acumulación de territorios por desposesión (Harvey, 2007). Al respecto, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), sostiene que el desplazamiento forzado en Colombia presenta dos caras: la primera, relacionada con los casi 6 millones y medio de colombianos que han sido desplazados forzosamente de sus lugares de origen en el marco del conflicto armado, obligados a huir de sus tierras en medio del fuego cruzado, las amenazas y las retaliaciones de los actores armados. La segunda, complementaria a la anterior, el uso de la violencia como instrumento de despojo y desalojo de territorios codiciados por muy variados actores. Esto demuestra que, por cualquiera de las dos causas, los excesos de violencia son también una estrategia de desplazamiento (CNMH, 2015). En este sentido, según los datos de la III Encuesta de verificación de los derechos de la población desplazada, de julio de 2010, el 49.1 % de las víctimas de este fenómeno habían sufrido además el despojo de sus tierras o habían sido forzadas a dejarlas abandonadas (Gómez Isa, 2010).

Aunque no existen datos completamente fiables y definitivos acerca de la magnitud real del despojo de tierras en Colombia, éste oscilaría entre las cuatro millones de hectáreas estimadas por el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA); los 5,5 millones a las que se refiere la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento; los 6,8 millones de hectáreas que reconoce la Agencia Presidencial para la Acción Social, o los diez millones señalados por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado en Colombia (Movice). En todo caso, nos encontramos ante unas cifras que alcanzan cuotas muy elevadas (Gómez Isa, 2010).

El despojo hace referencia a la intención manifiesta de robo, expropiación, privación, enajenación de un bien o un derecho (CNMH, 2015). También puede asociarse el despojo con la privación del disfrute y gozo de bienes muebles e inmuebles, espacios sociales y comunitarios, hábitat, cultura, política, economía y naturaleza, en últimas, el despojo puede estar asociado con dimensiones sociales y simbólicas, afectando tanto a individuos como a comunidades, en los territorios donde se ha vivido el conflicto armado el despojo de tierras se convirtió en una estrategia ligada a la guerra y potencialmente asociada con las transformaciones políticas y económicas. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Desde principios de los años 90, Colombia y la comunidad internacional han abordado el derecho a la restitución de las tierras de las víctimas del desplazamiento forzado, a partir de medidas de reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado que incluyan el restablecimiento de sus derechos y la devolución de sus bienes y sus tierras. Esto, bajo un enfoque de justicia transicional. La justicia transicional tiene entre sus pilares, la búsqueda de un relativo equilibrio entre los intereses de los actores que participan en el proceso de transición hacia la democracia o hacia el fin de un conflicto

armado (los cuales generalmente se traducen en beneficios penales), y el derecho de las víctimas a una reparación apropiada y proporcional, es decir se traduce como mínimo en la reparación o compensación de los perjuicios inherentes al daño causado. Volver las cosas al estado anterior al que se encontraba antes del agravio o daño.

El término de justicia transicional fue incorporado por las Naciones Unidas (ONU) desde mediados de los años 90, donde la definen como “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad para resolver los problemas derivados de un pasado de abusos, a gran escala, a fin de que los responsables rinda cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación” (Gómez Isa, 2010), en particular, la justicia transicional y la lucha contra la impunidad se fundamenta en cuatro de los principios de las normas internacionales de derechos humanos establecidos por la ONU: la obligación del Estado a investigar y procesar a los presuntos responsables de violaciones graves de los derechos humanos y el DIH; , el derecho a conocer la verdad sobre los abusos del pasado y la suerte que han corrido las personas desaparecidas; el derecho de las víctimas de violaciones graves a obtener reparación; y, la obligación del Estado de impedir, mediante la adopción de distintas medidas, que tales atrocidades vuelvan a producirse en el futuro (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014).

En Colombia el desplazamiento forzado, como se señaló anteriormente, se ha usado como una estrategia de guerra, donde las principales víctimas han sido las comunidades presentes en los territorios que se han encontrado inmersas en el conflicto. Por tanto, es una obligación de Estado reconocer y reparar debidamente los perjuicios causados sobre las víctimas, a través de políticas públicas que permitan compensar los daños causados a la

población afectada. Existe, por ejemplo, la Ley 387 de 1997 que abordó por primera vez el problema de desplazamiento forzado y que se orientó a restituir los derechos de las víctimas desplazadas. El objetivo principal de la ley fue adoptar las medidas necesarias para prevenir el desplazamiento forzado, también en fijar las normas de atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia en Colombia. En el marco de esta Ley se inició la cuantificación de las víctimas, lo cual permitió reconocer la magnitud de la problemática del desplazamiento forzado (Pizarro Carccaré, 2008).

Posteriormente, se formulan una serie de políticas públicas con un enfoque de justicia transicional, llegándose a la actual Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, que tiene como objetivo tomar las medidas necesarias de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto interno en Colombia. En este sentido, la presente monografía busca estudiar el desarrollo e implementación de los mecanismos de restitución de tierras contemplados en la Ley 1448 de 2011, orientados a garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

De ello se desprende una pregunta de investigación la cual se relaciona con la implementación del proceso de restitución de tierras, así: ***La ley 1448 de 2011, ¿ha sido una herramienta suficiente para una restauración de derechos de los desplazados por la acción paramilitar y guerrillera en nuestro país?***

De esta manera, el presente trabajo busca analizar el contexto del conflicto armado y los impactos sobre los propietarios de las tierras presentes en los territorios que se han visto afectados por las condiciones de violencia, también se pretende identificar si realmente las medidas políticas contempladas en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras,

presenta los resultados esperados, es decir, si realmente es suficiente y si se están logrando los objetivos planteados en la ley; enfocándonos principalmente a la restitución de tierras de la población que han sido desplazadas por las condiciones de violencia en el territorio.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras plantea opciones para la transformación de las condiciones de violencia en los territorios y también busca garantizar los derechos de la población afectada por desplazamiento forzado, hayan sido de carácter individual, masivo o colectivo. Dicho proceso supone procedimientos políticos y jurídicos, que determina la reparación integral dentro de cinco componentes los cuales son: rehabilitación, compensación, restitución, satisfacción y garantía de no repetición (Tapias, 2005).

Se trata de un estudio descriptivo de las falencias y ventajas que la Ley 1448 de 2011 ha experimentado en el tema de tierras y concluye con una propuesta crítica del proceso de restitución. El método es por tanto de investigación descriptiva, mediando fuentes de información de carácter secundario.

OBJETIVOS

General

Analizar la implementación de los mecanismos de restitución de tierras contenidos en la Ley 1448 de 2011.

Específicos:

- Analizar el contexto del conflicto armado donde se incorpora el papel central que juega la propiedad de tierras en Colombia.
- Analizar algunos casos de restitución de tierras que se han desarrollado en Colombia, con el fin de evaluar la efectividad de la aplicación de la Ley 1448 de 2011.
- Identificar los principales obstáculos y falencias en la implementación de la Ley 1448 de 2011.

1. CONTEXTO DEL PROBLEMA

1.1 Algunos antecedentes del desplazamiento de personas y el desalojo de tierras

Los fenómenos del desplazamiento de personas y el despojo y abandono forzado de tierras en el país son problemáticas anteriores al recrudecimiento de las condiciones de violencia de los últimos veinte años. Así, el analista Paul Oquist señala que los antecedentes de estos fenómenos pueden ubicarse en el período de la violencia bipartidista de mediados del siglo pasado. Según Oquist, entre 1948 y 1966 resultaron muertas 193.017 personas como producto de las confrontaciones entre liberales y conservadores, con mayor intensidad y proporción entre 1948 y 1953. De esa época, los departamentos más afectados por los homicidios fueron el Antioquia, que correspondía a lo que hoy son Caldas, Risaralda y Quindío, en la cordillera central, (con 24,6%), Tolima (17,2%), Antioquia (14,5%), Norte de Santander (11,6%), Santander (10,7%) y Valle del Cauca (7,3%) (Oquist, 1978, p. 323).

En cuanto al abandono o despojo de tierras, Oquist calculó que los propietarios de tierras perdieron 393.648 hectáreas, y que los departamentos más afectados fueron Valle del Cauca, Tolima, Cundinamarca, Norte de Santander y Antioquia. El analista calculó en 2 millones de hectáreas el despojo de tierras en el contexto de la violencia, “equivalentes al 11% de la frontera agraria de la época” (Oquist, 2009).

Como lo señala el Grupo de Memoria Histórica (GMH), las luchas agrarias asociadas a la continuidad del conflicto por la tierra estuvieron directamente vinculadas con el nacimiento de las guerrillas liberales de origen Gaitanista, con las autodefensas comunistas

y, fundamentalmente, con la plataforma política que dio origen al programa agrario de las FARC (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

En este escenario social y político, el Estado se propuso eliminar los grupos de bandoleros y guerrilleros, dejando de lado las reformas sociales y económicas relacionadas con la reestructuración de la tenencia de la tierra y la modernización de la industria agrícola que, al quedar aplazadas por el reducido alcance de las reformas sociales y económicas, la represión militar y los factores de restricción política del Frente Nacional, servirían de caldo de cultivo de la vía armada y de la radicalización de algunos sectores de la izquierda política (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

En el documento “¡Basta Ya!”, el Grupo de Memoria Histórica señala que “la apropiación, el uso y la tenencia de la tierra han sido motores del origen y la perduración del conflicto armado” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). El informe hace referencia a investigaciones anteriores sobre el problema, como el Informe sobre tierras en la Costa Caribe del año 2010 (citado por GMH, 2013, p. 21), en el cual se documentan “los históricos, persistentes y dinámicos procesos de despojo y apropiación violenta de tierras” (GMH/IEPRI, 2009). En resumen, enfatiza el GMH, todos los informes alrededor del tema ilustran la gradual convergencia entre la guerra interna y el problema agrario como un conjunto de despojos violentos, de concentración latifundista y ociosa de la tierra, de los usos inadecuados que de los predios se hace en muchas de las regiones del país, así como de un elemento formal pero muy importante, cual es el de diversos procesos de colonización y de titulaciones fallidas.

El GMH da cuenta de más de cincuenta años de violencia en el país, con una perspectiva desde el inicio de la llamada “Violencia”, desatada por las luchas

interpartidistas tradicionales. No obstante, el problema de la tierra cambia a través del tiempo con nuevos actores en conflicto. Como lo expresa el GMH, a los viejos problemas se suman otros nuevos, que muestran dinámicas “inauguradas por el narcotráfico, la explotación minera y energética, los modelos agroindustriales y las alianzas criminales entre paramilitares, políticos, servidores públicos, élites locales económicas y empresariales, y narcotraficantes”, todas ellas señaladas en el anterior informe del GMH (2012) sobre tierras y territorios en las versiones paramilitarismo (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

El aspecto central frente a la actual estrategia de restitución de tierras, a la luz de la Ley de Víctimas, es el fenomenal crecimiento del desplazamiento forzado como arma de guerra contra la población civil, fundamentalmente rural. Dice el Grupo de Memoria Histórica (GMH), que, si la población desplazada fuera concentrada en un asentamiento urbano, este equivaldría a la segunda ciudad más poblada en Colombia, después de Bogotá. Otro equivalente comparado sería imaginar el desplazamiento simultáneo de los habitantes de dos capitales como Medellín y Cali, (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

La modalidad de tierra arrasada como estrategia de guerra practicada por los paramilitares, agravó de manera decisiva el desplazamiento directo e indirecto de grandes masas de población civil. Este incremento de las masas desplazadas produjo que, en algunos casos, la violencia paramilitar reforzara el vínculo de los civiles con la guerrilla, aunque en otros logró que estos vínculos de apoyo de la población a los movimientos subversivos se debilitaran. Incluso, muchas víctimas de las masacres paramilitares “cuestionaron a las FARC porque, pese a haber tenido el aparato militar para evitar la incursión, no la impidieron ni la interrumpieron” y “reclamaron que la guerrilla los hubiera

expuesto a una estigmatización que acabó por convertirlos en objetivo de los paramilitares” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

1.2 La Magnitud del problema de Tierras

No existen cifras determinantes sobre su magnitud real de la problemática del desplazamiento forzado y del consecuente despojo de la población en Colombia. A pesar de ser un problema que data de mediados del siglo pasado, solo se empezó a llevar un registro oficial de casos a partir del año 1997, con la promulgación de la Ley 387 de 1997, mediante la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado: atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia.

Sin embargo, el número de personas desplazadas sería mayor que las cifras conocidas, puesto que el desplazamiento ha sido una práctica común y compleja dentro del conflicto armado colombiano. En este sentido, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) estima que 819.510 personas fueron desplazadas durante el período 1985-1995, como consecuencia del conflicto armado. Esto sugiere una cifra de desplazados de aproximadamente 5.700.000 personas, lo que equivale a un 15% del total de la población colombiana (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Sin embargo, en este punto, como en otros datos, suelen aparecer diferencias en cada una de las fuentes, debidas a su misma naturaleza estadística.

En este sentido, el actual Registro Único de Víctimas (RUV) es uno de los instrumentos que ha permitido una aproximación a la magnitud del problema, pero su período de cobertura inicia apenas en el año 1996 (Centro Nacional de Memoria Histórica,

2013). Las cifras actualizadas por parte del RUV, relativa a los diversos fenómenos de violencia dentro del conflicto y de su impacto en términos de número de personas afectadas, muestra los siguientes resultados acumulados en los últimos veinte años:

Hasta Octubre de 2019, los actos terroristas, como atentados, combates u hostigamientos, han sido 82.534 ; las amenazas, 421.942; los delitos contra la libertad y la integridad sexual, unos 29.133; las desapariciones forzadas, 175.153; los homicidios en cuantía de 1.012.201; los heridos por minas antipersonales, 11.566; por pérdida de bienes muebles o inmuebles, 115.757; cantidad de secuestros, 37.025; personas torturadas, 10.711; vinculación de 7.744 niños y adolescentes; abandono o despojo forzado de tierras a 14.918; desplazamiento de 8.383.307 personas (Anexo 1) (Unidad de Víctimas, 2019).

Por otra parte, al realizar un trabajo de cálculo de frecuencias porcentuales y de ordenamiento de las territoriales por su grado de afectación en número de personas, a partir de la información presentada por el RUV, se observa que una tercera parte del impacto del conflicto se ha producido en solo tres (3) departamentos: Antioquia, Bolívar y Magdalena (Anexo 2). (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013), Otro tercio porcentual del impacto total del enfrentamiento bélico, en término de número de personas afectadas, se ubica en siete (7) departamentos que son: Nariño, Cesar, Cauca, Chocó, Valle Del Cauca, Caquetá y Córdoba. Los 24 departamentos restantes completan el último tercio de población afectada por la serie de eventos ya descrita. Ello permite expresar que, aunque los impactos del conflicto interno se han concentrado en algunas de las regiones del norte y noroeste, la incidencia ha sido generalizada en todos los territorios del país. No obstante, los procesos de restitución de tierras, como se verá adelante, se concentran en algunas áreas caracterizadas y allí se han focalizados los esfuerzos de esta política.

Los diversos documentos y fuentes de información, por ejemplo, CODHES y la RNI, coinciden en que el desplazamiento forzado ha sido una modalidad de violencia en continuo crecimiento desde 1996, cuando comenzó una etapa de recrudecimiento hasta el 2002, sucedida por una tendencia inestable y cambiante desde el 2003 hasta hoy. De acuerdo con CODHES, en los diez años comprendidos entre 1985 y 1995, fueron desplazadas de manera violenta 819.510 personas. Por otra parte, de acuerdo con el RUV, en solo seis años, entre 1996 y 2002, un período de inflexión por la mayor acción paramilitar, la cifra llegó a 2.014.893 víctimas y, entre 2000 y 2003, el número anual de personas en situación de desplazamiento forzado superó las 300.000 personas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

El incremento de los niveles de expulsión de la población civil, como ya ha sido mencionado, respondió a factores como la estrategia de expansión territorial de los grupos paramilitares. Pero también, por las deficiencias en sus procesos de desmovilización al amparo de la Ley 975 del 2005, además de otros factores como el reagrupamiento y rearme de algunos de los hombres desmovilizados, la siembra masiva e indiscriminada de minas antipersonal por parte de las FARC en este período, así como la ofensiva militar de recuperación territorial del Estado en cumplimiento de la “Política de Seguridad Democrática” (2002-2006) y la “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” (2007-2010) (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

La combinación de los anteriores elementos implicó una estabilización e incluso el aumento del desplazamiento forzado desde 2003, en contraste con la disminución de las principales modalidades de violencia que se produjo durante el período de la Seguridad Democrática. Así, entre el 2003 y el 2012, un total de 2.729.153 de personas fueron

desplazadas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013), lo cual representó prácticamente la mitad del desplazamiento histórico y ha colocado al país en el segundo lugar en el mundo, después de Siria, con el mayor número de desplazados con un 12% de su población en esta condición de lesa humanidad.

A pesar de todo, el desplazamiento forzado tiende a pasar inadvertido, dada la prevalencia del desplazamiento individual sobre el colectivo, pues durante el periodo más crítico del conflicto armado (1996-2002), de acuerdo con las cifras del RUV, se ha confirmado que los desplazamientos forzados individuales sumaron un 73% del total, mientras que los desplazamientos masivos sumaron el 27% restante. En general, “es posible afirmar que siete de cada diez desplazados lo hicieron en forma individual, mientras que tres lo hicieron colectivamente” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

La Ley 1448 de 2011 estableció una serie de medidas para la reparación de las víctimas con vigencia hasta el año 2021. Sin embargo, la situación actual de la restitución de tierras dista mucho de alcanzar un esquema eficaz de reparación integral y, actualmente (2019), un número considerable de víctimas siguen esperando el cumplimiento de las sentencias de restitución, en tanto que el avance de los procesos judiciales sigue represado en todo el país. Esta monografía aborda el estudio de la implementación de la Ley 1448 de 2011, con el fin de identificar los logros y avances de la misma.

El desplazamiento forzado, ya sea individual o colectivo, afectó al 97% del territorio nacional, pues 1.116 municipios registraron expulsión de población, aunque con dinámicas y magnitudes distintas. En una clasificación por niveles de desplazamiento en términos de cantidad de personas, 139 municipios registraron más de 10.000 desplazados entre 1996 y 2012, concentrando el 74% del total de la población desplazada, 57 registraron más de

20.000, 26 más de 30.000, 12 más de 40.000 y 9 más de 50.000 desplazados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

El despojo, por otra parte, entendido como un fenómeno de expropiación de bienes materiales, ha sido una práctica violenta empleada principalmente por los grupos paramilitares y, en menor medida, por las guerrillas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). En estos eventos, los actores armados han recurrido a diferentes mecanismos de coacción y violencia con acciones de pillaje, extorsiones, masacres y asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, amenazas y violencia sexual, que obligaban a los campesinos a abandonar las tierras de habitación, sean estas propias o no. Tras el desplazamiento, los actores armados proceden a ocupar y apropiarse de las mejores tierras, una estrategia de tierra arrasada aplicada por los paramilitares y por los ataques a las propiedades perpetrados por las guerrillas, que se han convertido en las modalidades más usadas para la ocupación de facto de los territorios y de los bienes. Las fuentes oficiales han confirmado que existen más de 8,3 millones de hectáreas distribuidas en 358.937 predios, que fueron despojadas o abandonadas por la fuerza. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

En este escenario del conflicto, las disputas territoriales entre guerrillas y paramilitares no han obedecido únicamente a factores políticos o a la adopción de planes estratégicos de guerra, pues el contexto económico ha resultado de crucial importancia. Se sumó una serie de oportunidades generadas en el factor tierra, con las profundas transformaciones que sobre él ocasionó la guerra, convirtiendo al territorio en el eje de disputa. Expresa el Grupo de Memoria Histórica que los efectos de la apertura económica de comienzo de los años noventa y el desmonte de la institucionalidad pública implicaron el

abandono del país rural por parte del Estado. Al territorio se le dejó al arbitrio de la confrontación entre los actores armados por su control y estos definirían la configuración económica de la tierra en las diversas regiones del país (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

De esta manera, los grupos paramilitares se orientaron en la promoción del latifundio ganadero, la agroindustria, la gran minería y los megaproyectos, en detrimento de la economía campesina. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Entre los casos que mejor evidencian esta dinámica de despojo, se encuentra la alta concentración geográfica del cultivo de palma africana que coincide con áreas consideradas como el corredor estratégico y zonas de retaguardia de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Según el Informe de Desarrollo Humano, “Colombia rural: Razones para la esperanza”, en el país existen 360.537 hectáreas de palma africana que se concentraban en los departamentos de Magdalena y Norte de Santander, el sur de Bolívar y Cesar, y las regiones del Magdalena Medio, Montes de María, bajo Atrato, llanos orientales y el andén pacífico (PNUD, 2011).

En contraste, en el suroriente del país, la prevalencia de la guerrilla de las FARC acompañó la expansión de la economía cocalera como alternativa a la economía campesina tradicional, cada vez menos viable en zonas de colonización y en los bordes de la frontera agrícola. El censo de cultivos de coca del Observatorio contra el Delito de las Naciones Unidas mostró que Colombia, a partir de 1997, se convirtió en el principal productor de coca de América Latina, por encima de Bolivia y Perú, alcanzando un total de 80 mil hectáreas sembradas anuales con picos de hasta 163.300 hectáreas en el año 2000 y 144.807 en el 2012 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

No obstante, la expansión de la economía cocalera no fue una acción desarrollada solo por las FARC, puesto que los paramilitares la promovieron en el sur de Bolívar, el Catatumbo y en el andén pacífico. Con ello, no se renunciaba a la imposición de un tipo de desarrollo ajustado a los requerimientos de competitividad del sector agrícola implementado en otros rubros legales como los de palma africana, ganado, caña de azúcar o banano, o respondiendo a las demandas del mercado internacional, por ejemplo, con la expansión de monocultivos para biocombustibles. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Si bien el fenómeno de despojo de tierras que han acompañado la disputa territorial dentro del conflicto armado no está disociado de los cambios en la configuración del país rural y el progresivo abandono del campo, muchos aspectos relacionados con el buen uso de la tierra, la productividad y el impulso a la producción alimentaria permanecen desatendidos (Victorino Cubillos, 2001). Estimaciones revelan que hay más tierra abandonada por efecto del conflicto armado, que superficie agrícola cultivada. Ello expresa el resultado de la concentración de la propiedad de la tierra y su poca diversificación (un 9,47% se encuentra destinada a producción de alimentos mientras que el 90,53% se destina a explotación ganadera), y la reconfiguración de otros factores del mundo rural impuesta por los actores armados, así como por otros actores como grandes acumuladores de tierras (latifundistas, ganaderos, narcotraficantes, comerciantes), que han usado el conflicto armado como instrumento de despojo y desalojo de territorios (Victorino Cubillos, 2001).

Ese interés de varios actores se empieza a ver reflejado, tras la desmovilización del paramilitarismo, donde se hicieron más visibles los intereses políticos y económicos que se ocultan detrás de los desplazamientos colectivos o individuales de la población. Entre los

intereses ilegales sobre el territorio sobresalen el narcotráfico, y, más recientemente, la minería ilegal; entre los legales se han visto implicados proyectos minero-energéticos y agroindustriales, así como los inversionistas de tierras. (Centro Nacional de Memoria Histórica , 2015).

Según el PNUD, dentro del contexto rural del conflicto, hay un alto nivel de concentración de la tierra registrado en la Colombia rural: 1,1% de los propietarios concentra el 52,2% de la tierra (PNUD, 2011). Por otra parte, existe una prevalencia de sobreutilización del suelo para el latifundio ganadero (39,2 millones de hectáreas dedicadas a la ganadería, sobre un potencial apto para esta actividad de solo 24 millones) (PNUD, 2011). De otro lado, únicamente 4,1 millones de hectáreas se dedica a producción de otros alimentos, con una subutilización para la actividad agrícola (estos 4,1 millones de hectáreas sembradas son un volumen mínimo del potencial apto de 21,5 millones) (PNUD, 2011).

Además de las oportunidades y los cambios que se produjeron en el país rural en medio de la feroz disputa territorial entre guerrillas y grupos paramilitares, con las ya anotadas consecuencias en despojo de tierras y desplazamiento de personas, el conflicto armado discurrió en medio de una crisis económica profunda (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Según el PNUD, “el período de crecimiento económico que se extendió desde 1993 hasta 1995 dio paso a una etapa de desaceleración económica entre 1996 y 1997 que se tornó en crisis económica entre 1998 y 2002, registrándose incluso un decrecimiento de la economía en el año 1999, pues el PIB decreció en 4,2%, agravado por una tasa de desempleo que llegó al 18% y 19,5% entre 1999 y 2002, cuando había sido de un dígito entre 1991 y 1995” (PNUD, 2011).

2. ANTECEDENTES DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS

2.1 El conflicto interno armado

El país ha afrontado un conflicto armado por más de 50 años que se ha caracterizado por afectar principalmente las zonas rurales del país, generando desplazamiento forzados, secuestros, tomas guerrilleras y paramilitares, dejando en medio a la población en general que han sido las más afectada por este proceso. Como ya se mencionó, el desplazamiento forzado y el despojo de tierras han sido estrategias de guerra dentro de esta situación de conflicto.

Según el proyecto “Correlates of War Project” (COW) de la Universidad de Michigan en Estados Unidos, la Universidad de Uppsala en Suecia y el PRIO en Noruega, se debe hablar de conflicto armado interno cuando a) existen combates armados en b) el territorio de un Estado, c) que involucran al Estado y a otras fuerzas organizadas, y d) existen al menos mil muertos relacionados con esos combates, de los cuales e) al menos un 5% fue ocasionado por el actor armado más débil. (Pizarro & Leon, 2004). Esta definición atañe bien a los actores guerrilleros, como a las FF.MM. y a los grupos paramilitares, para el caso colombiano.

Es importante retomar no solo el surgimiento, caracterización y posibles motivaciones de los tres de los más grandes grupos al margen de la ley –FARC, grupos paramilitares y ELN– que han participado en el conflicto, sino también explorar las formas de acercamiento a estos por parte del gobierno colombiano para dar solución al conflicto.

Uno de los actores de la guerra en el país son los grupos paramilitares. Tron Ljodal, quien en un esfuerzo por romper la dicotomía entre lo estatal y lo contra estatal, caracteriza

las organizaciones paramilitares en cuanto "a su irregularidad y su relativa autonomía del Estado". En su perspectiva las organizaciones paramilitares no solamente pueden convertirse potencialmente en un tercer actor autónomo en el conflicto, sino incluso, en casos extremos, pueden llegar a convertirse en opositores del Estado" (Ljodal, 2002, pp. 297-304).

Mauricio Romero en 2003, define los grupos paramilitares en Colombia como "grupos armados organizados para realizar operaciones de limpieza política y consolidación militar, previas al dominio territorial de un área" (Romero, 2003). Entre tanto, señala que las autodefensas se refieren "a las agrupaciones organizadas para defenderse de un agresor y mantener el control de un territorio, sin pretensiones de expansión" (Romero, 2003). De lo que se desprende una diferencia en cuanto a la naturaleza de su accionar: defensiva (autodefensas) u ofensiva (paramilitares). Sin embargo, estas definiciones no pueden verse como estáticas, en el tiempo en tanto la naturaleza y motivaciones iniciales de los actores en confrontación van modificándose a medida que el conflicto armado evoluciona y se prolonga su duración. En consecuencia, con lo anterior, Mauricio Romero menciona la complejidad de poder mantener diferencias claras en la caracterización de los paramilitares y autodefensas, y propone que "la fluidez y polarización del enfrentamiento ha tendido a diluir esas diferencias iniciales" (Romero, 2003), que, en mayor medida, podrían aplicar para la década de los ochenta. La diferenciación entre uno y otro actor, tienden también a complejizarse gracias a la apropiación y puesta en circulación por parte de los jefes paramilitares y sus aliados a la incapacidad y abandono estatal para hacerle frente al problema guerrillero y brindar seguridad a las elites regionales. Así como en las tensiones

derivadas de las representaciones que uno y otro actor armado ponen a circular sobre su enemigo.

Para hacerle frente a lo anterior, Romero propone un nuevo enfoque para abordar el paramilitarismo, analizando su nacimiento como una reacción política y armada al contexto reformista y de políticas de paz con las guerrillas que experimentó el país entre 1982 y el 2002, utilizando indistintamente las denominaciones paramilitarismo y autodefensas. Esto sin desconocer la validez de las definiciones anteriores que marcan diferencias en cuanto a su aplicabilidad de acuerdo con los cambios presentados en el contexto político-social y en la evolución del conflicto armado. (Romero 2003), define a las autodefensas y paramilitares, como una reacción política y armada funcional a los intereses de una alianza que integro a diversos sectores del poder regional, grupos económicos, comerciales y sectores de la cúpula militar. (Romero, 2003).

En efecto, el paramilitarismo, en el marco de un conflicto armado en Colombia, es autónomo del Estado en la medida en que no tiene vínculos orgánicos con las instituciones estatales. No obstante, no puede desconocerse que las acciones del paramilitarismo, aun cuando no obedezcan a directrices estatales, contribuyen a que algunas clases sociales se beneficien de su accionar, un ejemplo claro de esto son los procesos de desplazamiento que se llevaron a cabo en algunas zonas del país, donde se logró evidenciar que algunas clases sociales se vieron beneficiadas de ese desplazamiento y se terminaron adueñando de las tierras, u otro claro ejemplo es lo que se ha logrado evidenciar, donde algunos políticos se han visto relacionados con grupos paramilitares. Cabe mencionar que entre el 2003 y 2006 bajo el gobierno de Álvaro Uribe se llevó a cabo un proceso de paz que dejo como resultado la desmovilización de gran parte de estos grupos que, aunque fue un avance

también trajo varias críticas, ya que se asegura que en el país se estaba realizando una transición sin transición, en tanto que la desmovilización del paramilitarismo no significó el desmonte real de la estructura que había dado vida al paramilitarismo. y mucho menos el fin del conflicto armado; así como tampoco el cambio de un orden social y político. Esto se complejizó con un marco jurídico que generó polémica dentro de las agrupaciones de derechos humanos y organizaciones de víctimas, en tanto dejaba lugar a dudas respecto al real cumplimiento de los principios de la justicia transicional como lo son el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral para las garantías de la no repetición de los hechos. Situación que tuvo mayores complejidades cuando finalizado el proceso de desmovilización surgieron diversos grupos armados denominados oficialmente como Bandas Criminales Emergentes (BACRIM). Se trató de una mezcla de paramilitares no desmovilizados, desmovilizados que volvieron a armarse, delincuencia común, milicianos al servicio del narcotráfico y exguerrilleros (Insuasty Rodriguez, Valencia Grajales, & Restrepo Marin, 2016).

Tron Ljodal define el concepto de lo paramilitar de la siguiente manera: “Por paramilitar se entiende cualquier grupo u organización armada de carácter irregular que aparece al margen del Estado, pero no opuesto a él, que reivindica un derecho privado a defender alguna definición del statu quo, pero con un mínimo de autonomía e independencia frente al Estado. Además de ser obligatoria la existencia del Estado, también supone la existencia de una oposición armada al Estado (regular o irregular) o una situación de amenaza al statu quo que dicen defender estos grupos. De esa manera el paramilitarismo se constituye en un fenómeno de violencia distinto tanto de lo estatal como de lo contra

estatal y con la potencialidad de convertirse en un tercer actor político y militar independiente en el marco de un conflicto armado interno” (Ljodal, 2002, p. 301).

La guerrilla colombiana, por su parte, nació y se desarrolló como consecuencia de la violencia política y, paralelamente, de las dinámicas sociales y regionales que les aportaron el tejido social sobre el cual se desarrollaron. La violencia política desde el principio pretendió transformarse en acción revolucionaria. Primó aquí, el esfuerzo y la decisión política de iniciar procesos de construcción de una fuerza militar distinta al estado para combatirlo, y disputarle por ende su preponderancia sobre la sociedad y eventualmente suplantarla. La segunda causa es de origen social, primando acá, las luchas por la defensa de un territorio y de una organización social que luego se convirtieron y adquirieron las características de movimientos de autodefensas campesinas que fueron, en principio, una respuesta militar a la acción del estado. Se trató de claros intentos de unir la violencia política con la comunitaria o aquella en la cual se oponía unas comunidades a un enemigo calificado como opresor, buscando de esa manera transformarse en acción revolucionaria y política. Todos estos movimientos tanto ideológicamente como en su accionar militar, manifestaron una disposición política: el objetivo era suplantar al estado y el régimen político (Erich Saumeth, 2019).

La guerrilla es entonces el resultado de dos procesos que se entrelazaron de forma paralela con distintos fenómenos locales y regionales. Dentro de estos procesos se ubican con claridad los casos del ELN, el EPL y la FARC, considerados como grupos guerrilleros de primera generación, y casos como el M-19 de segunda generación productos también de procesos en donde imperó la discusión política con el movimiento autodefensa obrera

(ADO), el MIR-Patria libre y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) (Erich Saumeth, 2019).

El origen del ELN está ligado de manera directa con la influencias revolucionarias Cubanas y en especial al impacto producido por ellas en las juventudes universitarias, pero también estuvo articulada con la luchas de tipo nacionalista, como las de los trabajadores del petróleo, luchas de resistencia armada, como las mantenidas por las guerrillas liberales del magdalena medio y los llanos orientales, y con la expectativa que se creó en sectores progresistas – urbanos – colombianos de la llamada nueva izquierda, frente a la posibilidad de realizar revoluciones a partir de la acción armada combinada con el descontento social. En este proceso se encuentran las guerrillas de la denominada primera generación como las FARC y las Guerrillas de la segunda generación, como el movimiento Armado Quintín Lame. (Erich Saumeth, 2019)

Las FARC -EP, por su parte, tuvieron origen en las luchas rurales de las tres primeras décadas del siglo XX, en concreto en las autodefensas agrarias campesinas que fueron promovidos y apoyados, de una u otra forma, por el Partido Comunista Colombiano de aquella época (Erich Saumeth, 2019). Los orígenes de esta agrupación fueron los conflictos agrarios del Sumapaz y el Tequendama en los años veinte y treinta, alrededor de la lucha por la posesión y la propiedad de la tierra y por el valor del jornal en la hacienda cafetera. Posteriormente y durante las décadas 1930 y 1940, se produce la lucha de las élites políticas liberales y conservadoras de esa época, apoyadas en los procesos de modernización e industrialización promovidos por el gobierno de Olaya Herrera, y que persistían en el desarrollo dentro del modelo hacendatario, haciendo uso de la violencia como instrumento.

A finales de los años cincuenta, se produce la llamada Guerra Villarrica en las zonas de autodefensas campesinas del Sumapaz y el oriente del Tolima, la cual dio origen a las denominadas columnas de marcha que condujeron a desplazamientos campesinos masivos en el centro hacia el sur del país, estas fueron las bases de nuevos procesos de colonización en las regiones de Ariari y en el Pato y que se constituyeron en el factor que generó la transformación de las FARC a grupo Guerrillero con el nombre del Bloque Sur. Es importante resaltar que al margen de los procesos de origen de las guerrillas han coexistido dos tipos de dinámicas, la del discurso político y la de la acción armada, lo que es claro también es que la acción de las guerrillas se empezó a ver afectada por la vinculación del narcotráfico y aquí se empezó a perder un poco el rumbo de la razón de ser de la Guerrilla y su lucha social. (Erich Saumeth, 2019).

2.2 Los Vectores del proceso de paz y desarrollo

Como los hemos mencionado en reiteradas ocasiones en este documento, el conflicto armado en Colombia ha generado procesos de desplazamiento y despojo de tierras. Por tanto, al hablar de los procesos de paz que se han llevado a cabo en el país, obligatoriamente se debe hacer mención de las estrategias de compensación a las víctimas del conflicto. Para el caso del desplazamiento forzado y el despojo, se debe hablar de procesos de restitución de sus bienes y tierras.

Morales Nieto, con base en la experiencia en Bolivia, Centroamérica y Colombia, planteó “los vectores del proceso de paz y desarrollo” (Morales, 1999, p. 59) que caracterizan cinco momentos en la construcción de la paz. Estos vectores según dicho analista son: 1) los diálogos políticos, 2) una estrategia militar pacífica, 3) la promoción y

protección de los derechos, 4) los escenarios regionales de confianza y 5) las políticas económicas proactivas y flexibles (Morales, 1999, p. 65). Sin embargo, todos estos vectores son planteados con base en la existencia previa de una “voluntad política y consenso por la paz” entre el Estado, los grupos de poder económico y los mismos grupos insurgentes armados. Tales vectores harían parte de lo que el autor propone como Fase I de Construcción de la paz.

La Fase II de Consolidación de la Paz, correspondería a una etapa que obliga al requisito de preexistencia de “acuerdos y reformas” agrupados en cada uno de los dichos vectores. Es decir:

1) acuerdos y reformas en el plano político.

2) acuerdos y reformas que conlleven una estrategia militar pacífica o de “detente” en todos los actores del conflicto.

3) acuerdos y reformas de promoción y protección de los derechos humanos previo el acuerdo sobre la observación del cumplimiento de puntos dentro de la “guerra” o conflicto interno, que respeten el Derecho Internacional Humanitario.

4) acuerdos y reformas que construyan escenarios regionales de confianza respecto a zonas específicas, actores concretos y, como en el caso colombiano, diversas formas, orígenes, actores y confrontaciones

5) acuerdos y reformas en el plano económico, pero también en legislación que busque concretarlas.

Con respecto a los vectores descritos, en Colombia uno de los orígenes ampliamente reconocidos del conflicto es la desigualdad en la tenencia de la tierra, pero aún más los

procesos de desplazamiento de amplias masas poblacionales de sus propias tierras, a causa de la violencia desatada por los diversos actores en conflicto.

De manera coherente con el hecho de que un proceso de pacificación implica tener en cuenta acuerdos y reformas para la construcción de escenarios regionales de confianza, el factor fundamental en zonas específicas del país es la implementación de un serio proceso de restitución de tierras a las víctimas. Proceso el cual, a su vez, representa un factor económico de enorme importancia, que obliga a la correspondiente legislación que la concrete.

2.3 La coyuntura en Colombia

En la historia reciente del país se han desarrollado varios procesos de paz, en principio exitosos. Pretelt (2005, p. 12) señala que, desde el año 2002, “se ha logrado la desmovilización de más de 9.000 miembros de grupos armados al margen de la ley, bien a través de la dejación individual de armas o en procesos de desmovilización colectiva. (...) una cifra récord en la historia de las desmovilizaciones en Colombia. Tanto en los procesos de paz con el M-19, el Quintín Lame, el EPL, la Corriente de Renovación Socialista, como en las desmovilizaciones individuales que han tenido lugar hasta la fecha, se ha recurrido a la legislación vigente en materia de indulto y amnistía”.

El 23 de diciembre de 2002 se sancionó la Ley 782 de 2002 mediante la cual el gobierno quedó facultado para iniciar negociaciones de paz con grupos que no tengan estatus político. Esto abrió las puertas para iniciar diálogos con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), una confederación de grupos paramilitares creada en 1997.

Luego, con el Decreto 200 de 2003, se creó el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil, a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia que asumió las funciones del Programa de Reinserción con excepción de los acuerdos de paz y también es el encargado del desarrollo de programas de reincorporación a la vida civil de excombatientes.

Posteriormente, vendrían desmovilizaciones de muchos frentes paramilitares, como el Bloque Cacique Nutibara, el Bloque Catatumbo, el Bloque Bananeros, el Bloque Calima y el Bloque de Córdoba, entre otros (Moreno, 2006, p. 18) algunos de estos procesos, por ejemplo, liderados por el Programa de Paz y Reconciliación de la Alcaldía de Medellín y el Alto Comisionado para la Paz.

En el 2004, la OEA y el Gobierno Nacional firmaron el convenio según el cual el organismo internacional acompaña el proceso y verifica el cumplimiento del pacto de cese al fuego suscrito por las autodefensas. Entre 2005 y 2006 el país adoptaría un marco legislativo que permite la persecución y sentencia de miembros de grupos armados ilegales que se hubiesen acogido a los procesos de desmovilización, conocida como la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz.

No obstante, y de forma paralela, las expresiones de la violencia del conflicto no dejan de presentarse y, en el año 2005, durante el proceso de desmovilización de las AUC, se señalaba que “en los últimos seis años, fueron desplazados alrededor de 1.863.000 personas dentro del territorio nacional” (Rojas, 2005, p. 31).

A partir de ello, la discusión política y legislativa para la implementación de mecanismos de respeto a los derechos humanos, a la verdad, justicia y reparación, así como de las garantías de no repetición, (que) representa lo que se puede concebirse como el

marco de derecho internacional a la reparación integral fueron marco predominante de los recientes gobiernos. (Becerra , 2008)

Entre los procesos de paz también es importante resaltar las negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC que iniciaron en octubre de 2012. El 16 de octubre de 2012 se instala la mesa de dialogo en Oslo (Noruega) y el 19 de noviembre del mismo año, las FARC declararon un alto al fuego unilateral. Se continúa un proceso donde en reiteradas ocasiones las FARC ponen fin al alto al fuego y siguen los diálogos con la mediación de varios países que participaban como garantes del proceso de paz. Finalmente, el 26 de septiembre de 2016, se firmó en Cartagena el acuerdo final de paz entre el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, y el jefe guerrillero, Rodrigo Londoño alias Timochenko.

La terminación formal de la confrontación armada con las FARC pone fin a un conflicto de más de cincuenta años que afectó a miles de personas y comunidades y generó el desplazamiento forzado de miles de víctimas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

El acuerdo de paz está compuesto de una serie de acuerdos, que sin embargo constituye un todo indisoluble, porque están permeados por un mismo enfoque de derechos, para que las medidas allí acordadas contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales de los Colombianos y Colombianas El Acuerdo Final reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona como fundamento para la convivencia en el ámbito público y privado, y a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y los derechos de sus integrantes (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

La implementación del Acuerdo deberá regirse por el reconocimiento de la igualdad y protección del pluralismo de la sociedad colombiana, sin ninguna discriminación. En la implementación se garantizarán las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y se adoptarán medidas afirmativas en favor de grupos discriminados o marginados, teniendo en cuenta el enfoque territorial, diferencial y de género (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad.

En el siguiente cuadro mencionamos los principales puntos que hacen parte del acuerdo de paz (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016)

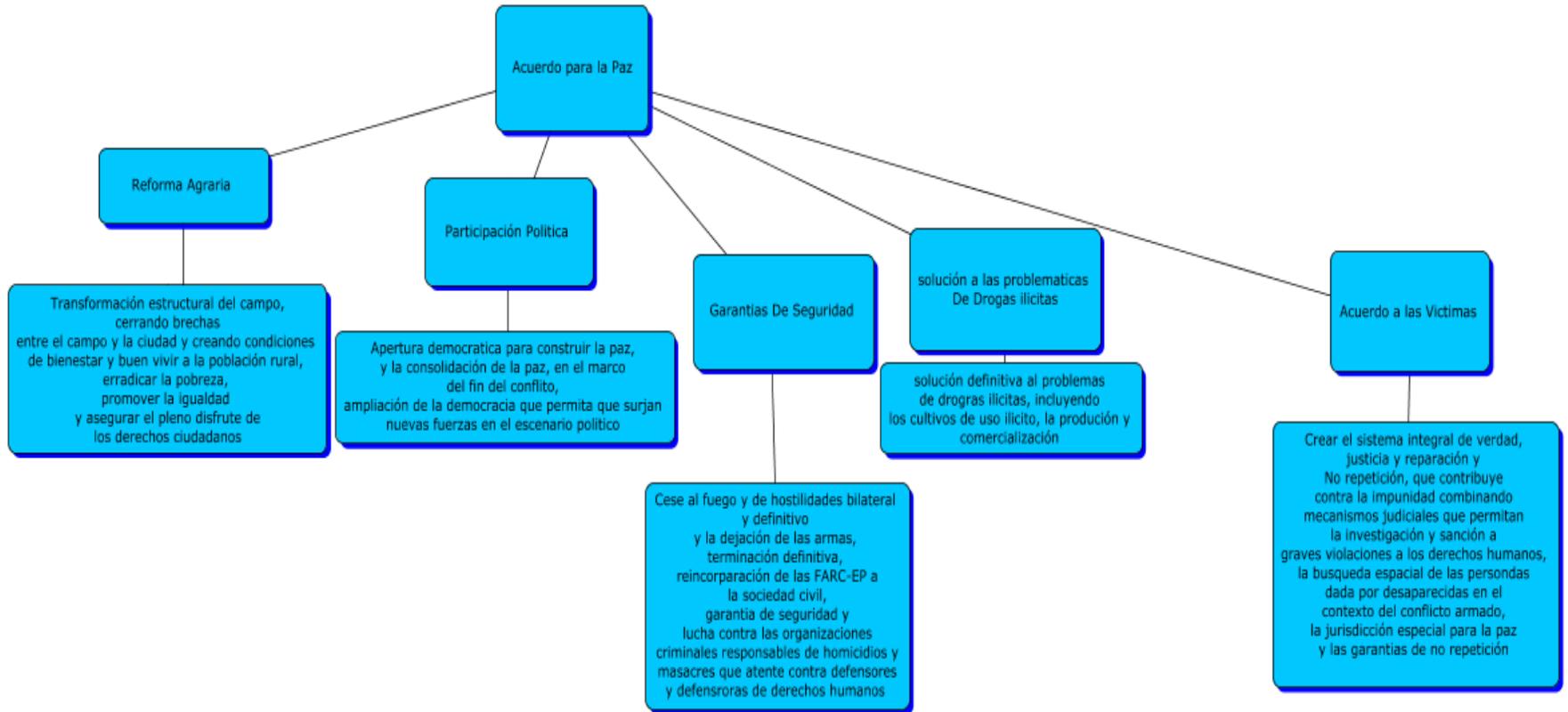


Ilustración 1. Los Puntos Claves del Acuerdo Para La Paz, Elaboración Propia, fuente Alto Comisionado Para La Paz 2016.

Dentro del acuerdo de paz se resaltan propuestas orientadas al avance de la implementación de la Ley 1448 de 2011, donde se menciona la necesidad de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre las tierra, y que se produzca un retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento, que exista un enfoque diferencial que garanticen los derechos de las víctimas de desplazamiento en la prestación de los servicios básicos, como salud y educación, y sobre todo que exista una reparación integral de las víctimas incluyendo los derechos a: la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Se resalta que durante el primer año posterior a la firma del acuerdo de paz se han reducido los homicidios, las lesiones personales y desplazamientos relacionadas con el conflicto armado. Colombia sufre menos gracias al acuerdo de paz con las FARC firmado en el año 2016. Antes de la firma del acuerdo de paz, las FARC contaba con 11.816 integrantes entre combatientes, militantes y milicianos (colaboradores no siempre armados). Casi 7000 guerreros dejaron 8.994 fusiles en manos de la ONU, “se entregaron 1.3 armas por desmovilizados” resalta Ariel Ávila de la fundación Paz y Reconciliación. Y compara el éxito del proceso con las 18.000 armas que dejaron los 30.000 paramilitares desmovilizados en 2006 (0.6 por cabeza). Se resalta también la disminución de muertes, cuando empezaron los diálogos, el enfrentamiento interno dejaba en promedio 3.000 muertos año entre civiles y combatientes, según la Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas (UARIV). En 2017, esa cifra se ha reducido a 78, según esa entidad oficial. En el 2002, por ejemplo, las víctimas directas por el conflicto fueron de

16.640 personas. De todas las consecuencias del conflicto, la más impactante son las cifras del desplazamiento: 7,4 millones de víctimas en cinco décadas, según el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR). En 2012, había 233.874 desplazados al año, y hoy son 48.335, una reducción del 79%, según la UARIV, también hay menos intimidación; las FARC operaban en 242 de los 1.122 municipios, el 21% del territorio colombiano este año se concentraron en 26 zonas para desarme, es decir que desocuparon militarmente el 90% del espacio que ocupaban. Preocupa el asesinato de exguerrilleros y sus familiares desde que se firmó la paz.

Además del tema de las disidencias (combatientes que no se acogieron al acuerdo), preocupa el incumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional, que incluyen reformas rurales y políticas y reparación y justicia para las víctimas. Según el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, que da seguimiento a la implementación del acuerdo, solo se han cumplido el 55% de los compromisos, entre tanto, la Fundación Paz y Reconciliación menciona que solo 8 de las 27 leyes necesarias para hacer realidad la paz ha sido aprobadas (El Colombiano, 2017).

En cuanto a los acuerdos también se resalta la reforma rural integral (RRI), una de las seis piedras angulares del acuerdo, donde se resalta dentro del decreto-ley que las víctimas del conflicto armado interno son los principales beneficiarios de la RRI y en particular del fondo de tierras garantizando transparencia en la selección de ellos, hecha por una institución y autoridad competente. Se introduce un acuerdo que tiene como principio que el desarrollo integral del campo depende de un “adecuado balance entre la agricultura familiar y/o la agricultura comercial de escala; y que igualmente depende de la competitividad y de la promoción de la inversión en el campo con visión empresarial y

fines productivos. Se trata de promover a la vez encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos, en condiciones de equidad, y apoyar y proteger la agricultura familiar y campesina” (Acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y FARC-Ep, 2016).

El Decreto-Ley 902, define en materia de acceso y formalización a la tierra tres tipologías de sujetos beneficiarios: A título gratuito, parcialmente gratuito y oneroso. Del mismo modo, define las formas de acceso a la tierra que, en este caso, retoma lo establecido años atrás: la adjudicación directa, el subsidio integral, el crédito especial y la prelación para la asignación de derechos sobre los terrenos baldíos de la nación, que el gobierno aún no tiene identificados. Esta norma contiene la creación del registro de los sujetos de ordenamiento (RESO). Y el título VI del decreto - ley, reglamenta todo lo que tiene que ver con el procedimiento único, que atenderá primero las zonas focalizadas para implementar los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET).

De manera resumida, podemos decir que en la historia más reciente Colombia ha tenido por lo menos cinco tipos de experiencias de tratamiento del conflicto armado, en búsqueda de la paz, que conllevaron compromisos y acuerdos para llegar a unos acuerdos de paz, desarrolladas en distintos momentos y circunstancias. La primera, con la amnistía de guerrilleros en 1982; la segunda, con los pactos de paz con varias guerrillas en los primeros años noventa; la tercera, con el mecanismo de desmovilización individual creado desde 1994 y proyectado hasta el presente¹, la cuarta, con las desmovilizaciones colectivas de las AUC y otros grupos paramilitares y de autodefensas similares, desarrolladas entre 2003 y 2006 y quinta la reciente firma de los acuerdos de paz con la FARC en el año 2016 que ya abordamos anteriormente, cabe resaltar que los programas para la reintegración, aplicados en los años 2003-2006 estaba enfocada mayoritariamente a los desmovilizados de

las AUC. En la agenda de los procesos de paz con las guerrillas del M-19, el EPL y otros grupos menores, en los inicios de los años noventa, estuvieron los temas de la reforma política e institucional, las garantías para los partidos políticos que conformaron y el apoyo a programas de reincorporación de sus excombatientes a la vida civil, pero estuvieron en general ausentes los compromisos con los derechos de las víctimas y las exigencias en materia de justicia frente a la impunidad. Además, si bien hubo aportaciones positivas de estos procesos en los ámbitos político y social, pronto se intensificaron las hostilidades con las FARC y el ELN y sucedió la expansión de las AUC, de forma que se afectó la posibilidad de recuperar de manera global la paz y de consolidar con mayor impacto los procesos de reintegración y reconciliación.

A diferencia de esa experiencia, en la agenda del proceso desarrollado con las AUC y otros grupos similares, entre 2003 y 2006, estuvieron en el centro los compromisos de la desmovilización, el desarme, la reintegración y el acogimiento a la Ley de Justicia y Paz, que si bien implicó significativas concesiones en materia penal a los desmovilizados comprometidos en graves violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, significó posibilidades de recuperación de los derechos humanos y de aplicación de los principios de lucha contra la impunidad. Por tanto, un elemento valioso y del cual el país espero resultados más palpables es que la ley de Justicia y Paz exige a los desmovilizados postulados para recibir sus beneficios, contribuir al esclarecimiento de violaciones cometidas y entregar bienes para la reparación de las víctimas. En tal sentido, un signo característico del momento es la positiva asociación entre el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y la búsqueda de satisfacción de los derechos de las víctimas y del logro de garantías de no repetición.

2.4 Elementos de transición a un escenario de posconflicto

Es importante revisar la normatividad que se expidió después del proceso de paz con los grupos paramilitares entre el año 2003 y 2006 y su relación con la restitución de tierras. Así, la Ley 975 de 2005, en su artículo 52, trajo consigo la creación de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, como responsables de propiciar los trámites relacionados con las reclamaciones sobre propiedad y tenencia de bienes en el marco del proceso establecido en dicha norma.

En su composición, estas Comisiones estarían integradas por un (1) representante de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que la preside; un delegado de la Procuraduría para Justicia y Paz; un (1) delegado de la Personería municipal o distrital; un (1) delegado del Defensor del Pueblo; y un delegado del Ministerio del Interior y de Justicia (Ley 975, 2005, art. 53). El Gobierno Nacional tendría la facultad de designar un representante de las comunidades religiosas y determinará, de acuerdo con las necesidades del proceso, el funcionamiento y distribución territorial de las comisiones. Esta norma fue posteriormente derogada en algunos de sus contenidos por la Ley de Víctimas, así como por algunos contenidos de la Ley de Reincorporación de 2012.

De acuerdo con la mencionada ley, se plantea un derecho de las víctimas a la reparación, definida bajo los siguientes términos:

El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas.

Restitución es la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito.

La indemnización consiste en compensar los perjuicios causados por el delito.

La rehabilitación consiste en realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito.

La satisfacción o compensación moral consiste en realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.

Las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley.

Se entiende por reparación simbólica 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, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.

La reparación colectiva debe orientarse a la reconstrucción sico-social de las poblaciones afectadas por la violencia. Este mecanismo se prevé de manera especial para las comunidades afectadas por la ocurrencia de hechos de violencia sistemática. Las autoridades judiciales competentes fijarán las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas que sean del caso, en los términos de esta ley. (Ley 975, 2005, art. 8).

2.5 La Política de Justicia Transicional

De acuerdo con el Centro Internacional de Justicia Transicional, los elementos de una política integral de este tipo que la integran de forma más determinante deben ser:

- 1) Las acciones penales: ante todo contra los criminales considerados de mayor responsabilidad.
- 2) Las reparaciones: que los Gobiernos utilizan para reconocer los daños sufridos y tomar medidas para abordarlos, integrada por un componente material (pagos monetarios o servicios sanitarios), así como unos simbólicos (disculpas públicas).
- 3) Reforma de instituciones públicas: específicamente de las implicadas en los abusos (por ejemplo, fuerzas armadas, policía o tribunales), con el fin de dismantelar, la maquinaria estructural de los abusos y evitar tanto la repetición como la impunidad.
- 4) Comisiones de la verdad: así como también de otras formas de investigación y análisis de pautas de abuso sistemáticas, para recomendación de cambios y ayudar a comprender las causas subyacentes en las violaciones de derechos humanos graves.

Bajo este marco de justicia transicional, se expidió la Ley 1424 de 2010, bajo la cual se desmovilizaron 26.444 de los 35.308 integrantes de las AUC entre los años 2003 y 2006, resultado de descontar los desmovilizados que se postularon a la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), los fallecidos, condenados y aquellos que perdieron los beneficios socioeconómicos de la Agencia Colombiana de Reintegración, ACR (2011), por incumplimiento al proceso de reintegración y los que fueron desvinculados siendo menores de edad.

La Ley 1424 de 2010 sólo otorga beneficios a los desmovilizados que hayan cometido concierto para delinquir agravado, porte ilegal de armas, uso de prendas de uso

privativo de las fuerzas militares y policía, y uso ilegal de equipos de comunicaciones. El beneficio de la suspensión de la orden de captura o la ejecución de la pena por esos delitos obliga cumplir los siguientes requisitos:

1. Estar cumpliendo o haber culminado de manera oficial la Ruta de Reintegración que fija la ACR.
2. No haber sido condenado por delito doloso con posterioridad a su desmovilización después de su desmovilización.
3. Ejecutar actividades de servicio social con las comunidades que los acogen en el marco del proceso de reintegración.
4. Realizar actividades de reparación a las víctimas.
5. Comprometerse a contribuir con la memoria histórica a través del Centro de Memoria Histórica que creó la Ley de Víctimas.

3. LEY 1448 DE 2011: LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La Ley 1448 de 2011, reconocida más coloquialmente como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, fue promocionada oficialmente como una de las demostraciones de “voluntad de paz” del anterior gobierno de Juan Manuel Santos. Esta fue pensada como el engranaje de la política transicional que facilite el paso hacia un escenario de posconflicto. La ley enuncia como objetivo principal el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado colombiano (después de que el gobierno antecesor negara su existencia por dos periodos consecutivos de mandato) (Martínez Cortés, 2013) y de sus derechos a la verdad, la justicia y a la reparación, con garantías de no repetición. Entonces, no sólo se reconoce oficialmente la existencia del conflicto, sino que se pretende hacer realidad su reparación integral de sus víctimas.

Históricamente la Ley 1448 de 2011 se enmarca en un proceso que empezó durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez con la expedición de la Ley 975 de 2005, más conocida como Ley de Justicia y Paz, que se proponía la desmovilización paramilitar. Esta ley hacía parte de la intención del gobierno por negar la existencia del conflicto armado, mostrando a la comunidad internacional que Colombia vivía una situación “transicional” en la que se estaba construyendo la paz, al tiempo que se abría la puerta hacia la impunidad de los crímenes paramilitares. Voces provenientes de la comunidad nacional e internacional criticaron fuertemente la propuesta del gobierno, provocando modificaciones sustanciales en la misma. Finalmente fue aprobada con una serie de modificaciones que no cubrió

persistentes falencias resaltadas en su momento por sus detractores, abriendo paso a lo que se conoce como una situación de “justicia transicional” en el país. La Ley de Justicia y Paz, al igual que la Ley de Víctimas, son parte de ese proceso “transicional”. Lo irónico del asunto es que, en comparación con otras experiencias históricas, Colombia es el primer país en hablar de justicia transicional cuando aún no es claro si el conflicto armado llegó a su fin. En teoría, primero las partes en conflicto tendrían que acordar la paz (o una de las partes le impone la paz a la otra), y luego se crea el marco de justicia transicional.

Ante la ausencia de esos requisitos, la situación ha sido vista por muchos como una especificidad contextual que hace muy interesante el caso colombiano por su originalidad. Sin embargo, la originalidad del caso resulta en un panorama donde el Gobierno Nacional continúa brindando concesiones excesivas a los actores armados (y no armados) en detrimento de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las víctimas, en nombre de una paz y una reconciliación social que no llegan (Martínez Cortés, 2013).

A esta situación se suma la acumulación de un historial de impunidad en el país que hasta la fecha no ha sido resuelto. La Ley de Justicia y Paz, que abrió la puerta a la “justicia transicional” en el país, haría parte de ese historial. Este marco jurídico creado para promover la desmovilización paramilitar ha sido fuertemente criticado, en primer lugar, porque ha fracasado en su objetivo principal de desmovilización de los grupos paramilitares, ya que sus miembros se han reorganizado en otros grupos criminales. Y, en segundo lugar, porque contempla laxas condenas frente a las masivas violaciones graves de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidos por los “combatientes”, a cambio de “versiones libres” dependientes de la voluntad de los

criminales, en las que sólo se han revelado verdades a medias que muchas veces no aportan información nueva impidiendo el esclarecimiento del fenómeno paramilitar y de sus promotores. (Martinez Cortés, 2013). A continuación, se relacionan los beneficios ofrecidos a las AUC desmovilizadas en el marco de la Ley 975 de 2005 y su correlación con los estándares internacionales en materia del derecho a la reparación integral en procesos de paz (Becerra, 2008, p. 155):

Tabla 1. Derecho a la reparación integral: comparado internacional y ley 975

Estándares internacionales en materia del derecho a la reparación	Derechos de las Víctimas	Derecho a conocer las circunstancias de tiempo, modo, lugar, móviles y mecanismos empleados en las violaciones de los derechos cometidas.	Penas adecuadas y proporcionales a la gravedad de los delitos y a los daños ocasionados a las víctimas.	Prohibición de asilo y prohibición de extradición frente a los autores de crímenes atroces	Reparación integral a las víctimas
					
Ley 975 de 2005	Beneficios a los desmovilizados	Confesión parcial de los delitos (arts. 17, 18 y 25).	Pena alternativa 31 (art. 29). Acumulación del tiempo de permanencia en zonas de concentración, como parte de la pena alternativa (art. 31)	Asimilación del paramilitarismo al delito político (art. 71).	Entrega de bienes ilícitos para la reparación (art. 44)

Elaboración propia con información de BECERRA, Óp. Cit.

En la Ley 1448 de 2011 se precisó en concepto de justicia transicional de la siguiente manera:

Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible. (Ley 1448, 2011, art. 8).

La mencionada ley incluyo, en sus artículos 5, 12, 25, 31 y 32, diversas precisiones sobre la restitución de tierras a la luz del proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. La restitución fue concebida como un procedimiento mixto en varias etapas (Bolívar, 2014):

1. Etapa administrativa. A cargo de la Unidad de Restitución de Tierras
2. Etapa judicial. Es responsabilidad de jueces y magistrados especializados en restitución. Actualmente hay treinta y nueve (39) Jueces y quince (15) Magistrados especializados en Restitución de tierras creados hasta junio de 2014 (Rama Judicial, 2014), que trabajan en conjunto con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
3. Etapa posterior al fallo. En esta intervienen la Unidad de Restitución, los jueces o magistrados, y otras instituciones del Estado con competencias en la materia.

3.1 Procedimiento administrativo de la Restitución

Con base en la Ley 1448 de 2011 (arts. 72 a 112), se han ido reglamentando los asuntos relativos a la restitución jurídica y material de tierras, como también con el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, además del pago de las compensaciones a que haya lugar en algunos de los casos.

El primer paso es la inscripción del predio despojado o abandonado forzosamente en el RTDAF. Con ello se cumple el requisito de procedimiento para iniciar la acción judicial de restitución o formalización de las tierras. El procedimiento general busca facilitar a las víctimas el ejercicio de las acciones dirigidas a obtener la restitución o formalización de sus predios: Las normas tienden a ofrecer a los intervinientes las garantías procesales respecto de sus derechos, a la vez que permitir a los funcionarios con competencia responder con oportunidad y eficacia a los actores internos y externos que tengan o pretendan tener intereses y expectativas en la restitución de los derechos de los despojados (Decreto 4829, 2011, considerandos iniciales).

La Ley 1448 prevé en su artículo 72 que, cuando no sea posible efectuar la restitución del predio sobre el que ejerció propiedad, posesión, u ocupaciones lícitas, se otorgará a la víctima un predio equivalente, o una compensación. De otra parte, que “aquellos a quienes se restituya la propiedad o posesión de un predio, podrán acceder a alivios o subsidios estatales para sanear pasivos tributarios, financieros y por servicios públicos domiciliarios asociados al predio restituido”. Igualmente, en su artículo 105, la Ley de Víctimas prevé compensaciones económicas para aquellos terceros de buena fe exenta de culpa, que sean

afectados en un proceso de restitución de tierras (Ver procedimiento administrativo, anexo 3).

La Ley de Víctimas también creó el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, sin personería jurídica, adscrito a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Este fondo se manejará mediante una fiducia comercial de administración, con el fin de canalizar los recursos requeridos para los mencionados programas de compensación (Ver procedimiento administrativo, anexo 4).

Una vez se ha establecido el inicio de estudio de las solicitudes, y se ha realizado la verificación de la información del predio y los antecedentes del despojo, se decide la inclusión o no en el registro, arrojando como resultado que el 43,7% de las 13.522 solicitudes, es decir 5.918 casos estudiados, han cumplido con los requisitos para ingresar al RTDAF (Anexo 5).

En cuanto a las solicitudes de inscripción al RTDAF se presenta los siguientes datos:

Tabla 2. Solicitudes de Restitución de Tierras.

Año	Solicitudes	Predios	Personas
2011	7.176	6.712	5.485
2012	23.420	21.460	17.783
2013	28.758	25.232	20.443
2014	21.086	18.616	14.315
2015	12.193	10.960	8564
2016	11.379	10.334	8.277

2017	8.752	8.660	8.108
2018	7.866	7.866	7.649
2019	1.833	1832	1.275

Fuente: (Unidad de Víctimas, 2019).

A fecha de 31 de agosto de 2019 se han presentado 122.709 solicitudes de restitución, presentadas por 92.242 titulares, que corresponde a 11.929 predios, de las cuales se ha resultado según la unidad de restitución de tierras 98.486 es decir un total del 80% de las solicitudes, hay actualmente 75.651 solicitudes en trámites administrativos finalizados, de los cuales hay 49.1563 no inscritas y 26.495 inscritas, de las inscritas han pasado ante el juez 18.771, en la cuales han salido 5.259 sentencias, y se han resuelto 10.430 solicitudes en las sentencias, en total 4.581 predios tienen orden de restitución en sentencia, se han beneficiado 66.174 personas y hay 362.755 hectáreas con sentencia de restitución. (Unidad de Restitución de Tierras, 2019).

3.2 Las garantías de seguridad a las restituciones

En el proceso de restitución se ha previsto la sostenibilidad de las decisiones en términos de aseguramiento de la seguridad de los reclamantes a quienes se les restituye lo reclamado. Es decir, como prevé la norma (Decreto 4829, 2011, art. 3) se busca que las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados serán implementadas en condiciones que permitan garantizar su seguridad.

Se busca facilitar la materialización de los esfuerzos del Estado para evitar la potenciación de los riesgos para víctimas en las áreas de restitución, o para mitigar los

mismos en caso de que se presenten. En este proceso es claro que se requiere la articulación interinstitucional que, según el Decreto 4829 de 2011 (art. 5), prevé que se implementarán dos instancias de coordinación.

La primera de estas instancias es implementada por el Ministerio de Defensa Nacional y está orientada a proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras, instancia en la cual participará la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

La segunda de las instancias es regulada por el Gobierno Nacional y tiene carácter operativo a nivel local con el fin de adelantar la microfocalización.

La información en materia de seguridad e identificación de riesgos, de responsabilidad de la instancia a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, constituye un insumo para la definición de las macrozonas, dentro de las cuales se microfocalizará (Decreto 4829 de 2011, art. 6).

Este proceso de macro y microfocalización, mediante el cual se definirán las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas es definida en el Consejo de Seguridad Nacional, a partir de información suministrada por la instancia de coordinación de responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional.

Los criterios de microfocalización, por municipios, veredas y corregimientos, para la implementación de forma gradual y progresiva del Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, serán establecidos por las instancia de coordinación operativa definida por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los insumos suministrados por la instancia de coordinación implementada por el Ministerio de Defensa Nacional en materia de seguridad e identificación de riesgos para la restitución de tierras.

En aquellos casos en que de acuerdo con las instancias de coordinación no existan las condiciones para adelantar las diligencias o continuar el proceso, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá evaluar la continuidad o suspensión de sus actuaciones (Decreto 4829 de 2011, art. 6).

Resumiendo, bajo los parámetros de Ley de Víctimas, con el Decreto 4829, se definió la focalización en dos niveles: primero, la macro focalización o primera instancia de proceso de focalización, que se define como un proceso administrativo de coordinación interinstitucional de focalización de unas macrozonas en las cuales se podrá implementar el RTDAF. Esta decisión se toma en el Consejo de Seguridad Nacional, a partir de la identificación de las condiciones de seguridad y la identificación de riesgos dentro de las respectivas áreas geográficas.

La segunda instancia, o micro focalización, se hace al interior de las zonas macro y es adelantada por la Unidad de Restitución de Tierras con fundamento en la información suministrada por el Ministerio de Defensa Nacional. En este proceso se han definido, hasta el primer trimestre de 2014, catorce macro regiones y 185 zonas micro focalizadas (Anexo 6) (URT, 2014, p. 5).

Otro elemento de seguridad en el territorio es promovido por el Ministerio del Interior, a través de Planes Integrales de Prevención y Protección para fortalecer a las comunidades de áreas micro focalizadas. Durante 2013-2014 se elaboraron 10 planes (UARIV, 2014, p. 183):

- 1) Cesar: Municipio Valledupar; Corregimiento La Mariangola.
- 2) Cesar: Municipio Valledupar; Corregimiento Caracolí.
- 3) Cesar: Municipio Codazzi; Corregimiento Llerasca.
- 4) Cesar: Municipio Codazzi; Corregimiento Maguitos.
- 5) Cesar: Municipio San Diego; Parcelación El Toco.

- 6) Cesar: Municipio El Copey.
- 7) Sucre: Municipios de Ovejas, Morroa y Coloso.
- 8) Meta: Municipio de Mapiripan; Comunidades Indígenas Sikuani.
- 9) Córdoba: Predio Santa Paula municipio de Montería – Córdoba.
- 10) Tolima: Municipios Fresno y Ataco.

3.3 Condiciones de seguridad en el proceso de restitución

La posible presencia de Minas Antipersona - MAP, y Munición sin Explotar, MUSE, como consecuencia del conflicto armado y del accionar de grupos ilegales, dificulta el desarrollo de la política de restitución de tierras. Esta situación se presenta principalmente en Antioquia, Bolívar y Santander, lo cual constituye una amenaza para reclamantes y trabajadores de la URT. Ante este desafío, prevalece la voluntad del Gobierno de proteger la vida de sus funcionarios y de las víctimas del despojo y el conflicto, para impedir que la política de restitución de tierras se detenga (UARIV, 2014, p. 183).

En el informe de gestión de la unidad de restitución de tierras 2018, en cuanto a la presencia de minas en las zonas de restitución, se resalta la coordinación realizada con la Fuerza Pública para lograr que los territorios de interés para la restitución coincidan con áreas priorizadas para adelantar actividades de desminado humanitario. Al respecto, la Política de Desminado Humanitario ha tenido una evolución trascendental en los últimos cuatro años, debido al importante impulso que le ha dado el Gobierno Nacional, con el fin de avanzar sostenidamente en la ubicación y destrucción de artefactos explosivos, así como la liberación de áreas sospechosas o con presencia de minas antipersonal – MAP y munición sin explotar MUSE.

En ese camino, la Unidad de Restitución de Tierras ha estado presente, mediante la

coordinación y colaboración armónica con la Dirección de Acción Integral contra las Minas – Descontamina Colombia, buscando generar mayores sinergias entre la Política de Restitución de Tierras y el Desminado Humanitario que lidera la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos. Este esfuerzo ha estado encaminado a lograr la máxima ampliación de las operaciones de desminado humanitario en las zonas donde existe una alta afectación por MAP y MUSE y una especial coincidencia con áreas en donde se presentan solicitudes de restitución de tierras.

Dicha articulación ha generado que, en el “Plan Estratégico 2016-2021 Colombia Libre de Sospecha de Minas Antipersonal a 2021”, se haya considerado la variable de Restitución de Tierras como una de las más importantes y con mayor peso a la hora de definir la priorización de la descontaminación del territorio por presencia de MAP-MUSE. (Descontamina Colombia, 2016).

Muestra de ello es que, con corte noviembre de 2018, de los 322 municipios libres de sospechas de minas que reporta Descontamina Colombia, la Unidad de Restitución de Tierras viene trabajando en 236 municipios con acciones de implementación de la Política de Restitución de Tierras. En esos 322 municipios libres de sospecha de minas, existen más de 23.000 solicitudes de restitución de tierras (Unidad de Restitución de Tierras, 2018).

Las cifras evidencian que Descontamina Colombia ha identificado, a 30 de agosto de 2018, un total de 27.344 incidentes con minas antipersona o municiones sin explotar (MAP-MUSE) en todo el país, de los cuales 5.356 ya fueron cerrados a través de operaciones de desminado humanitario. En zonas microfocalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras, Descontamina Colombia ha intervenido y cerrado 2.204 eventos con minas antipersona o municiones sin explotar (MAP-MUSE).

Los departamentos con el mayor número de incidentes cerrados de minas antipersona o municiones sin explotar por Descontamina Colombia y que están siendo atendidos por la Unidad de Restitución de Tierras, a corte 30 de agosto de 2018, son:

- Antioquia (956 incidentes)
- Caldas (573 incidentes);
- Bolívar (409 incidentes);
- Santander (400 incidentes);
- Caquetá (258 incidentes);
- Meta (281 incidentes);
- Cundinamarca (180 incidentes);
- Tolima (160 incidentes);
- Cauca (113 incidentes);
- Norte de Santander (113 incidentes) y
- Putumayo (102 incidentes)

3.4 Protección a poblaciones de víctimas restituidas

El derecho al retorno o la reubicación es una de las medidas de reparación a las que pueden acceder las víctimas del conflicto armado, la cual permite avanzar en la restitución de los diferentes derechos que se afectaron por el desplazamiento forzado. De hecho, el retorno o la reubicación constituyen una puerta de entrada al proceso de reparación integral. El retorno o la reubicación pueden operar como medida de reparación individual o colectiva. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2019).

Respecto a la seguridad en las zonas del país donde se adelanta la política de restitución de tierras, el trabajo consiste en proveer los insumos de seguridad y análisis de riesgos mediando la acción de los Centros Integrados de Inteligencia para la Restitución de Tierras, CI2RT. Estos actúan como un mecanismo de coordinación, integración e intercambio de información de inteligencia sobre zonas macro focalizadas para obtener,

analizar y suministrar la información a la URT y planear el proceso de restitución de tierras y definir las micro zonas.

De forma complementaria, los Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras – COLRT, están constituidos como instancias de coordinación operacional para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso de registro y, en los cuales participan delegados de la Procuraduría Judicial para la Restitución de Tierras, URT y Fuerza Pública, y otras entidades que se hagan necesarias. Esto con el fin último de adelantar la coordinación interinstitucional para cumplir con la restitución material a las víctimas reclamantes.

En esta doble estrategia, el CI2RT es una instancia de análisis de condiciones de seguridad y el COLRT una instancia operativa, son las responsables de facilitar la materialización de los esfuerzos del Estado para evitar la potenciación de los riesgos para víctimas en las áreas de restitución o mitigarlos en el caso que se presenten. Estos Comités han realizado 125 encuentros en 16 departamentos (UARIV, 2014, p. 182).

4. LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

En una primera fase el proceso de restitución de bienes se desarrolló de manera lenta. En un primer informe de los resultados obtenidos hasta comienzos de 2012 (Ministerio De Agricultura y Desarrollo Rural, 2012) se especifica que:

- En la gestión realizada por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes (CRRB), realizaron encuentros de víctimas de despojo de tierras, donde se ha contado con el apoyo en varias sedes regionales, de las Gobernaciones, Alcaldías, Procuraduría, Defensoría del Pueblo y otros entes gubernamentales del nivel nacional, regional y local. (Rama Judicial, 2014).
- La CNRR realizó una depuración de la base de datos de reclamantes de tierras, de los cuales algunos casos ya se encuentran sustanciados y otros con algún trámite iniciado, también se ha participado con el aporte de información proveniente del piloto de restitución de Mampuján, donde, en febrero de 2012, el INCODER entregó 95 títulos de lotes de vivienda a igual número de ocupantes de ese municipio. Igualmente, en la vereda La Putana, municipio de Betulia (Santander), se realizó la restitución de tres predios, y se adelantaron jornadas de documentación de los casos identificados en materia de despojo y o desplazamiento que se encuentren denunciados ante la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.
- En marzo de 2011, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación acordó con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la construcción de una agenda

conjunta y un protocolo para transferir información desde las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes hacía la nueva institucionalidad de restitución de tierras.

- En tal sentido la CNRR construyó una “Guía para la actuación en el periodo de transición que deben seguir tanto las CRRB, como sus Comités Técnicos Regionales y sus Secretarías Técnicas”, mediante la cual se establece la manera como serán entregados los expedientes abiertos por cada una de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes cuando las víctimas presentan sus reclamaciones por despojo y abandono forzado de tierras.
- Esta guía clasifica las reclamaciones en tres grupos de acuerdo con su nivel de avance en la sustanciación del caso. Así tenemos un primer grupo que corresponde a aquellas reclamaciones en las cuales las CRRB no asumen el conocimiento del caso ya sea porque la situación que generó el despojo no se enmarca dentro del conflicto armado, o también porque el despojo ocurrió con anterioridad al 1 de enero de 1991. Para estos casos se guiará a la víctima hacía la justicia ordinaria.
- El segundo grupo corresponde a aquellas carpetas que contienen reclamaciones que por competencia serán atendidos por la nueva institucionalidad (Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas), pero que carecen del suficiente acervo probatorio para su sustanciación y transferencia inmediata. En este caso las CRRB deberán dedicar el tiempo necesario para recoger la documentación e información requerida de manera conjunta con las víctimas para luego proceder a la transferencia del expediente.
- Por último, se encuentra el grupo de reclamaciones que ya tienen suficiente documentación para iniciar el proceso de sustanciación, las cuales, deberán ser

remitidas de manera organizada al “Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio” conforme lo dispuesto por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

- La CNRR atendió cada una de estas reclamaciones en las 12 Comisiones Regionales de Restitución de Bienes. Esto permite a la víctima una mayor capacidad de control y evaluación frente a su solicitud de restitución.
- En cuanto entrega directa de bienes inmuebles, la CNRR tiene conocimiento de algunos casos en los que se ha restituido directamente el bien a las víctimas por parte de los postulados en el proceso de Justicia y Paz, los cuales se describen a continuación:

- **Caso hacienda “Costa de Oro”:**

Características del predio Categoría: rural; Número de Hectáreas: 885 aprox.; Número de familias: 97 familias; Calidad de las víctimas: Propietarios/ Poseedores

Antecedentes:

En el predio llamado Costa de Oro, antiguamente conocido como Tres Piedras, existieron alrededor de 100 caseríos cuyos propietarios eran campesinos, los cuales desarrollaron tranquilamente actividades agropecuarias por varios años hasta que Carlos Castaño Gil, excomandante del Bloque Córdoba de las AUC, empezó a intimidarlos con el fin de que desalojarán. Jesús Ignacio Roldán Pérez, alias “Monoleche”, enviado por los hermanos Castaño toma posesión definitiva de las parcelas.

Salvatore Mancuso propició la restitución directa del bien, junto con la colaboración y coordinación institucional por parte de la Fiscalía General de la Nación, CNRR,

Defensoría del Pueblo, MAPP /OEA, Fuerza Pública y autoridades municipales y departamentales.

- Caso - finca “El Encanto”:

Características del predio Categoría: rural Número de Hectáreas: 1.817 Número de familias: 1 integrada por 4 personas. Calidad de las víctimas: Propietarias. Ubicación: municipio de San Martín, Departamento del Meta.

Antecedentes:

La finca “El Encanto” en el año 2000, fue despojada a la familia de la señora Argenis Arredondo, para convertirse en la base militar del Bloque Héroes del Llano, e incluso llegar a ser la casa del extinto jefe paramilitar Miguel Arroyave. La familia Arredondo después de casi una década de esperar retornar a su tierra logro hacerlo, debido a que Manuel Pirabán, alias “Jorge Pirata”, en el proceso de Justicia y Paz, reconoció el despojo y gestionó todos los actos necesarios para realizar la entrega del bien, la cual se llevó a cabo el día 8 de julio de 2009.

4.1 Cumplimiento De La Ley 1448 De 2011

A continuación, se presentan los avances de la implementación de la ley 1448 de 2011 para diciembre de 2018.

4.1.1 Sistema de Seguimiento a metas de Gobierno

En cumplimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, la Unidad de Restitución de Tierras adelantó su gestión bajo la estrategia transversal “Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz” apuntando al objetivo “Justicia transicional y goce efectivo de derechos de las

víctimas del conflicto armado interno”, específicamente en el objetivo número 6 “Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia”, en lo relacionado con los procesos de “Retornos y reubicaciones urbanas y rurales de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y restitución judicial de tierras”; y para el objetivo 9 “Desarrollo armónico de la justicia propia en articulación con los planes de vida de los pueblos indígenas y del pueblo Rom según sus procesos” en lo concerniente a grupos étnicos indígenas y afrodescendientes. Con base en esta contextualización se establecieron, para efectos de control y seguimiento dentro del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –SINERGIA-, tres indicadores que permiten evidenciar la gestión de la entidad. (Unidad de Restitución de Tierras, 2018).

Tabla 3. Avance Acumulado de la UAEGRTD en el PND 2014-2018.

Indicador PND	Línea Base	Meta Cuatrienio	Avance acumulado 2015-2018	Porcentaje de avance
Indicador 1: Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF	14.848	50.000	67.997	151.20%
Indicador 2: Familias con orden judicial de restitución de tierras	2.868	15.000	11.370	70.08%
Indicador 3: Medidas de protección registral individual a los predios despojados o abandonados	3.598	9.000	33.543	372.70%

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras, 2018.

La meta fijada en el PND 2015 – 2018 para el período de Gobierno relacionada con el indicador “Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF ha sido completada y superada dentro del tiempo establecido, evidenciando un cumplimiento del 151,20%. Este indicador refleja el cumplimiento del objeto fijado por la Ley 1448 de 2011 para esta entidad, el cual establece que su objetivo fundamental será “(...) servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados (...)” (Artículo 104), pues da cuenta de la gestión del trámite administrativo, primera etapa de la acción de restitución.

Respecto al indicador “Familias con orden judicial de restitución de tierras” este presentó un cierre con un cumplimiento del 70,08% respecto de la meta fijada para el cuatrienio. En ese sentido, resulta relevante indicar que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, es decir, a los jueces y magistrados de restitución de tierras, resolver de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de solicitud de restitución, decretar las compensaciones a que haya lugar y disponer las demás medidas que permitan la formalización y restitución material de los predios, en los términos del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

El resultado reflejado por este indicador se encuentra por debajo de la meta establecida debido, principalmente, a la congestión en el procesamiento de las demandas radicadas tanto por la UAEGRTD como por otros representantes judiciales de las víctimas ante los despachos judiciales especializados en restitución de tierras (Unidad de Restitución de Tierras, 2018).

4.2 Plan de acciones en curso para la Restitución De Tierras

La Unidad de Restitución de Tierras ha declarado cinco retos principales para continuar sus objetivos institucionales, los cuales contribuyen al cumplimiento de la ley 1448 de 2011, los cuales son:

1. Fortalecimiento de los sistemas de información que apoyan la restitución de tierras

Para enfrentar dicho reto de mejorar los sistemas de información, ha previsto las siguientes acciones de maduración e interoperabilidad:

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, a través del Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica, ha de adelantar una serie de Clínicas de Casos interinstitucionales que focalizan las sentencias de difícil cumplimiento desde el componente técnico.

Ello en el marco de una Política Integral de Tierras en la cual participan la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras, la SNR, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el INCODER, entre otras entidades, para el fortalecimiento de la identificación predial e individualización de predios con fines de restitución y que busca agilizar la individualización de predios objeto de restitución.

2. Afrontar la problemática relacionada con la información catastral

El IGAC puso en operación un Grupo Técnico Itinerante conformado por siete personas (una secretaria, tres abogados, un topógrafo, un calculista y un reconocedor predial) que brinda apoyo técnico a las actividades derivadas de solicitudes administrativas y requerimientos judiciales en el marco de procesos de restitución de tierras en las direcciones territoriales que lo requieran, para lo cual durante el primer semestre del

presente año 2014 planeó realizar procesos de actualización catastral en 74 municipios de 20 departamentos del país, para 774.889 predios (311.111 rurales y 463.778 urbanos) (UARIV, 2014, p. 205).

Hasta mayo de 2019, la Subdirección de Catastro del IGAC ha suscrito tres (3) contratos para la realización de avalúos comerciales solicitados por entidades como La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) y La Unidad para la Atención y Reparación Integral a Las Víctimas, las cuales lideran los procesos y acciones del Estado y la sociedad para atender y reparar integralmente, así como restituir tierras y territorios a las víctimas. También se desarrolla para este año un convenio con la Agencia Nacional de Tierras, encargada de consolidar y mantener el ordenamiento social de la propiedad rural, para mejorar las condiciones de vida de la población.

La Unidad De Restitución de Tierras (2018) ha impulsado y desarrollado los mecanismos necesarios para la disposición de la información oficial, base principal en los procesos de localización cartográfica preliminar, planeación de la intervención en las áreas microfocalizadas, la intervención étnica, y la georreferenciación e individualización de manera preferente de las tierras y territorios producto de los procesos de restitución, los cuales, en 2018, presentaban los siguientes usuarios:

Tabla 4. Mecanismos para el acceso de información- Convenios

Convenio o Mecanismo Planteado	Herramienta De Consulta	Cantidad De Usuarios
<i>Convenio interadministrativo de cooperación 4272 de 2012, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras- UAEGRTD-Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC.</i>	Consulta Catastral en línea - R1 y R2	167
	Descarga cartográfica de polígonos	245
Acta de autorización de consulta con Catastro Bogotá UAECD - Catastro Bogotá	Consulta Catastral en línea - Catastro Bogotá	6
Acta de entendimiento Catastro Antioquia	OVC - Oficina Virtual de Catastro Antioquia	58
Convenio Inter Administrativo 2380 de 2017 Catastro Medellín	Catastro Medellín	2
<i>Convenio Interadministrativo de Cooperación 142 de 2012 Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras-UAEGRTD-Superintendencia de Notariado y Registro-SNR.</i>	SIR - Sistema de Información Registral	56
	VUR - Ventanilla Única de Registro	7

Fuente: Unidad De Restitución De Tierras, 2018.

Para adelantar este proceso, el IGAC suministra información mensual en un archivo Excel de solicitudes con resolución de inscripción en el RTDAF y los informes técnicos prediales.

3. Fortalecer en los territorios de restitución la presencia local del Estado

Se busca el fortalecimiento de las comunidades con un mayor amparo de instituciones del Estado que hagan presencia local (UARIV, 2014, p. 207). Para esto se han propuesto las siguientes acciones:

- Financiación de proyectos por parte de Finagro a poblaciones vulnerables en zonas de restitución de tierras.
- Promoción de la creación de Planes Integrales de Prevención y Protección para comunidades en áreas micro focalizadas, a través de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

- Intervención de zonas con alto número de reclamaciones en las que no ha habido condiciones de seguridad para entrar.
- Atención de la problemática de campesinos vulnerables y víctimas asentados en predios objeto de restitución. Programa de segundos ocupantes del INCODER.

4. Generar una mayor articulación interinstitucional en los territorios

Es necesario mejorar el trabajo interinstitucional del Estado en los territorios y para ello (UARIV, 2014, p. 208):

Se busca fortalecer la “Ruta única” de atención y reparación integral a población desplazada, mediante la formulación e implementación de guías técnicas territoriales de articulación entre la Unidad para las Víctimas y la URT. Para ello se emplea la Guía para población víctima en el exterior; generando propuestas conjuntas para la reparación colectiva de comunidades étnicas.

Igualmente se ha de poner en funcionamiento un “Módulo étnico” de autoformación y un “Módulo de niños, niñas y adolescentes en el proceso de restitución de tierras” orientado a Jueces Especializados de Restitución de Tierras.

Se hará divulgación y capacitación acerca de los protocolos/guía de atención psicosocial para los niños, niña y adolescentes víctimas, desarrollados por el ICBF.

Se pone en funcionamiento el “Formulario de Ubicación y Localización de Eventos por Minas Antipersonal, Municiones sin Explotar y/o Artefactos Explosivos Improvisados” del PAICMA en todas las oficinas de la URT.

5. Hacer seguimiento a los retornos de comunidades en áreas restituidas

Luego de la restitución judicial y física de los predios reclamados, el regreso de la población desplazada restituida requiere de apoyos legales, económicos y de seguridad (UARIV, 2014, p. 208):

Existe el propósito institucional de consolidar los procesos de retorno y la sostenibilidad de la restitución por medio de medidas complementarias en vivienda y proyectos productivos.

Para los dos primeros trimestres del 2014, se organizó y celebró el primer Encuentro de Comités Nacionales de Justicia de Restitución de Tierras, creado por el CSJ para la discusión de asuntos administrativos por los jueces especializados.

Por último, se reconoce la enorme importancia de priorizar los municipios acordados para desminado humanitario entre el PAICMA, la UARIV y la URT con el fin de garantizar la seguridad en los procesos de restitución y los retornos de la población desplazada a sus zonas de origen.

Con base en esos objetivos institucionales propuestos y la implementación de la ley 1448 de 2011 se plantea el CONPES 3726 DE 2012, el cual contiene los lineamientos generales, el plan de ejecución de metas, el presupuesto y los mecanismos de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral de la víctimas (PNARIV), de acuerdo con lo establecido en los artículos 175 y 182 de la ley 1448 de 2011, en el **Anexo 7**, se presenta los avances en los indicadores de cada uno de los componentes, establecidos para garantizar los derechos a las Víctimas (prevención y protección, atención y asistencia, reparación integral, verdad), para finales de 2018 y se presenta el avance del Cuatrienio en porcentaje.

A continuación, mostramos algunos datos importantes con relación a la implementación del CONPES 3726 de 2012 y la ley 1448 de 2011 tomados del informe de seguimiento del CONPES 3726 de 2018, relacionados con el proceso de restitución. (Departamento Nacional De Planeación, 2019).

6. Prevención y Protección

El componente de prevención y protección refiere a los lineamientos para prevenir y proteger a las poblaciones vulnerables de las violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), en especial a personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo tales como niños, niñas, adolescentes y mujeres. Del reporte se observa que:

- A diciembre 31 de 2018, de 189 casos de mujeres víctimas con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario, se les implementó medidas de protección a 117 casos, representando un avance del 61,9% frente a la meta 2018. Los casos pendientes fueron reportados en proceso de implementación y por no aceptación de la medida

- A diciembre 31 de 2018, de 436 casos de personas víctimas del conflicto armado con ponderación de nivel de riesgo extremo o extraordinario, se les implementó medidas de protección a 256 casos, representando un avance del 58,7% en el 2018. Las medidas pendientes fueron reportadas en proceso de implementación y por no aceptación de la medida.



Fuente: Sinergia, avance a 31 de diciembre 2018.

Gráfico 1. Avance - Porcentaje de personas víctimas de conflicto armado, identificadas

Vivienda

Los indicadores de vivienda se relacionan con las soluciones de vivienda rural nuevas y mejoradas entregadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) a través del Banco Agrario de Colombia S.A. a hogares víctimas del conflicto armado. Del reporte, se observa que:

- A diciembre 31 de 2018, a través del Banco Agrario, el MADR reportó la entrega de 535 soluciones de vivienda de interés social rural en la zona rural dispersa de 16 departamentos del país, lo cual corresponde a la adjudicación previa del subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) a igual cantidad de familias u hogares víctimas del desplazamiento forzado. Se identifica que 535 de las soluciones entregadas correspondieron a viviendas nuevas. Lo anterior corresponde a un avance del 10,70% de la meta anual.

- Las entregas se distribuyeron entre las siguientes vigencias de adjudicación del subsidio: 12 en 2012, 31 en 2013, 136 en 2014, 120 en 2015, 131 en 2016 y 105 en 2017. Los principales riesgos asociados con la ejecución para las construcciones de soluciones de VISR correspondieron a dificultades por la dispersión y topografía de las zonas rurales

dispersas, el mal estado de las vías de acceso a las diferentes veredas y las épocas de invierno que atrasan la ejecución de las intervenciones.

Reparación Integral

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Esto implica contribuir a la reconstrucción del proyecto de vida y dignificación de las personas víctimas en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. La ruta de reparación integral tiene dos ámbitos, el individual y el colectivo. No obstante, ambas rutas son interdependientes y complementarias, debido al enfoque integral de la misma reparación.

Reparación colectiva

La reparación colectiva se refiere a la implementación de al menos dos medidas administrativas incluidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) que se adelantan con los sujetos colectivos incluidos en el RUV. Del reporte se observa que:

- A diciembre 31 de 2018, 133 sujetos colectivos personas víctimas contaban con al menos dos medidas de reparación administrativa implementadas, correspondiente a un avance del 42,54% de la meta anual.

Sujetos de reparación colectiva étnicos

El indicador relacionado hace referencia a la garantía del derecho fundamental que tienen los sujetos de reparación colectiva étnicos en relación con el proceso de consulta previa previsto en los Decretos Ley 4633 y 4635 del 2011 y en la implementación de la medida de indemnización por vía administrativa. Del reporte, se observa que:

• A diciembre 31 de 2018, se reportó el pago de indemnizaciones a 16 sujetos étnicos, correspondiente al 32% de avance de la meta anual. Los sujetos colectivos étnicos identificados en el pago de indemnizaciones correspondieron a: Corregimiento Puerto López, Pueblo Zenú los Almendros y Comunidad del 90; Corregimiento Puerto López, consejos comunitarios Villagrande, la Esperanza y Chaparrosa; Pueblo Betoy, resguardos Velasqueros, Julieros Roqueris y Genageros; Palenque de San Basilio – La Bonga; Consejo Comunitario Renacer Negro; Comunidad indígena Nasa del resguardo Jambalo; Resguardo Chidima Toló - Embera Katios; Resguardo Pescadito; Embera Dobida; Consejo Comunitario Cuencas del Rio Jiguamiandó; Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato - Cocomanguía; Resguardo Mondo-Mondocito; Comunidad Afro de Bellavista; Comunidad Indígena Embera Dóbida de Bojayá; Consejo comunitario San José de Uré; Consejo comunitario Villa Arboleda; y Comunidad Kanalitojo (Pueblos Sikunuani, Amorua y Saliva).

Reparación individual

La reparación individual se relaciona con: i) la cantidad de personas víctimas que han recibido al menos dos de las medidas de reparación administrativa; ii) la cantidad de personas víctimas individuales y colectivas incluidas en el RUV, que han recibido al menos dos las medidas de reparación administrativa; iii) los niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas mayores de 12 años con encargo fiduciario constituido, acompañadas en su plan de reparación individual; y iv) el número de planes de reparación individuales formulados con participación de la víctima y que cuentan con acompañamiento de la Unidad para las Víctimas. Del reporte, se observa que:

- A diciembre 31 de 2018, se reportaron 20.447 asesorías al derecho a la reparación formuladas a adolescentes menores de 18 años que tenían encargo fiduciario constituido, dentro de su ruta de reparación integral, correspondiente al 60,03% de avance sobre la meta anual.

- A diciembre 31 de 2018, se reportaron 959.580 asesorías en el marco de la garantía al derecho a la reparación de las personas víctimas del conflicto armado interno, correspondiente a un avance del 64,66% de la meta anual.

Indemnización

La indemnización hace referencia a las indemnizaciones otorgadas a personas víctimas del conflicto armado interno, desagregada para mujeres víctimas de violencia sexual, víctimas de desplazamiento forzado, víctimas por hechos directos y víctimas indirectas de homicidios y desapariciones forzadas y niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas a indemnizar mediante la constitución del encargo fiduciario. Del reporte se identifica que:

- A diciembre 31 de 2018, se reportaron 962.815 indemnizaciones por un valor de más COP\$5,9 billones. Esto equivale a 949.976 indemnizaciones por vía administrativa, por un valor de más de COP\$5,7 billones y 12.839 indemnizaciones por vía judicial por un valor de COP\$242.556 millones. Lo anterior refleja un cumplimiento del 102,12% sobre la meta anual.

Gráfico 2. Numero de indemnizaciones otorgados a personas víctimas del conflicto armado interno



Fuente: Sinergia, avance a 31 de diciembre 2018.

Fuente DNP, 2018

Procesos de Restitución de tierras en curso

La restitución de tierras busca el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados.

Fase administrativa – A diciembre 31 de 2018, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) reportó un acumulado de 67.997 solicitudes con trámite administrativo de restitución de tierras finalizado mediante la inscripción o no en el Registro de Tierras Abandonadas o Despojadas Forzosamente (RTDAF), consiguiendo así el cumplimiento de la meta anual en un 151,20%. Durante el 2018 se establecieron decisiones de fondo para 11.455 solicitudes.

Gráfico 3. Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF.



Fuente: Sinergia, avance a 31 de diciembre 2018.

Fuente: DNP, 2018.

Retornos y Reubicación

Los retornos y reubicaciones refieren a los hogares desplazados que retornan o se reubican con el conocimiento del Estado, y que han recibido acompañamiento y oferta de las entidades del SNARIV nacional o territorial, así como, los planes formulados de retorno y reubicación. Del reporte, se observa que:

- A diciembre 31 de 2018, se reportó el acompañamiento a 29.801 hogares víctimas de desplazamiento forzado en su proceso de retorno o reubicación, correspondiente a un avance del 37,25% sobre la meta anual.

- A diciembre 31 de 2018, se reportaron 289 planes formulados acumulados, correspondiente a un avance del 80,86% sobre la meta anual.

Restitución de tierras - Fase judicial

A diciembre 31 de 2018, la URT reportó un acumulado de 11.370 familias beneficiarias de las órdenes de restitución de tierras. Ello correspondió a un avance del 70,05% de la meta anual. El avance del indicador se debe, entre otros, a la congestión en el procesamiento de las demandas radicadas ante los despachos judiciales. Para lo anterior, se iniciaron trámites para el fortalecimiento de los despachos judiciales de restitución de tierras para descongestionar el trámite de solicitudes pendientes de fallo, con el logro de los Acuerdos No. PCSJA17-10671 de 2017 y CSJA18-10907 de 2018. Estos acuerdos se viabilizaron mediante la reducción presupuestal en la URT y la adición al presupuesto de la Rama Judicial, por valor de COP\$12.089.832.095 para la vigencia 2017 y COP\$9.693.761.893 para la vigencia 2018.

Con relación a la implementación de la ley de víctimas cabe mencionar que la ley 1448 de 2011 tiene vigencia hasta el año 2021 y a la fecha muchas víctimas siguen esperando el cumplimiento de las sentencias, el avance en los procesos judiciales represados en todo el país y la judicialización de los responsables del despojo es muy ineficiente. No resulta reparador implementar desarticuladamente las órdenes de una sentencia para, por ejemplo, lograr la restitución jurídica de una parcela, pero incumplir las órdenes de construcción de vivienda o realizar la entrega material de un predio sin la infraestructura de servicios público, otra gran dificultad que se presenta es la falta de legalidad de la propiedad en Colombia, la falta de información catastral y otros obstáculos como la imposibilidad de restituir tierras en zonas ambientales protegidas, los conflictos por el uso y la zonificación ambiental y la compatibilidad con de la restitución y la protección ambiental, la presencia de minería en los territorios de restitución, la presencia de predios con proyectos agroindustriales que imposibilita la restitución de dichos predios, por tanto es necesario evaluar la ampliación de la vigencia de la ley 1448 y mejorar los mecanismos de implementación de la misma.

4.3 Dificultades del proceso de Restitución de Tierras.

El primer caso de restitución de tierras se presentó en Mampuján, Montes de María, en octubre de 2012, en el cual se estipuló reparaciones por vía judicial por un monto que asciende a \$32.000 millones de pesos. (Verdad Abierta, 2012). El dinero procedió del Fondo de Reparaciones constituido por los bienes entregados por los paramilitares. Según datos del Ministerio de Justicia, sería reparado por vía judicial solo el 0,4% del universo de

víctimas de las autodefensas identificadas por la Fiscalía. Estas víctimas obtendrían el 33% del total de recursos del Fondo con más del 50% de sus recursos monetizables y el Estado deberá asumir con subsidios las obligaciones que el Fondo no alcance a cumplir en materia de reparación. Este primer fallo en restitución de tierras, derivado de lo contenido en la Ley de Víctimas, dejó entrever algunas de las limitaciones con que se enfrenta el proceso.

(Verdad Abierta, 2012).

La ley 1448 de 2011 en su artículo 208 estableció que tendría una vigencia de diez (10) años, esto es hasta el 10 de junio de 2022, a tan solo dos años de terminarse la ley es pobre el avance de la política de restitución de tierras despojadas por el conflicto: se han logrado sentencias de restitución en menos de 350 mil hectáreas cuando el problema del despojo se calculaba en 6 millones de hectáreas, y la Unidad de Restitución ha negado a más del 63% de las víctimas el acceso al procedimiento judicial de restitución. (Comisión Colombia Justa, Forjando Futuro, 2019).

Las primeras sentencias han revelado los desafíos que enfrenta la justicia en la restitución de tierras. Hasta el 26 de febrero de 2013, los jueces y magistrados de restitución habían proferido 23 fallos que involucraban a 94 demandantes, 98 inmuebles y 1.114 hectáreas, lo que representaba menos del 1% de las 31.111 reclamaciones de restitución correspondientes a una superficie de 2.246.664 hectáreas que se habían interpuesto ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), hasta ese momento (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Estas primeras experiencias han revelado algunos elementos del desafío que significa para la justicia colombiana estar en el centro de un esquema de justicia transicional que no

se agota en los retos en materia penal, pues implica revertir procesos que el conflicto armado puso a andar y que trascienden la esfera estrictamente penal. La restitución de tierras es solo uno de esos procesos, relacionado con el despojo masivo de tierras que, lejos de ser un efecto colateral del conflicto armado, se convirtió en uno de sus principales móviles. Este problema fue uno de los factores que obligó al Estado a plantearse la necesidad de fortalecer y reformar la justicia con el fin de ofrecer soluciones para las víctimas. Fue así que, mediante la Ley 1448 de 2011, el Estado colombiano estableció un mecanismo mixto de restitución de tierras que le asigna un rol fundamental a la rama judicial, y le ha planteado al país el desafío de diseñar e implementar un sistema de justicia transicional civil, un modelo sin antecedentes en el mundo (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Estando este mecanismo de restitución conexo con el eje del problema histórico de tierras, encuentra limitaciones en su desarrollo como es, en primer lugar, la magnitud y complejidad del abandono y el despojo de tierras. Solo en el período comprendido entre 1995 y 2010, al menos 266.480 familias que ejercían derechos como propietarios, poseedores u ocupantes, sobre una extensión geográfica de aproximadamente 6,5 millones de hectáreas, fueron víctimas de abandono forzado o despojo en Colombia. Las modalidades por las cuales se efectuó este proceso de usurpación de tierras fueron variadas e iban refinándose con el tiempo. Desde actos violentos de carácter directo que buscaban producir el abandono forzado, pasando por actos ilegales de transferencia de predios entre particulares, el despojo con complicidad o por negligencia de autoridades administrativas o judiciales, hasta la usurpación de baldíos propiedad de la nación. El ambiente de conflicto generó igualmente mecanismo de despojo por operación distorsionada del mercado de

tierras, donde la adquisición de bienes se realiza utilizando información privilegiada de lista de deudores para aprovechar la incapacidad de pago de los deudores, como ocurrió en la región de Montes de María (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

En segundo lugar, la justicia transicional aplicada al problema de tierras representa, por la naturaleza misma de su objetivo, una serie de limitaciones por las mismas implicaciones que tendría el hecho de no revertir el despojo. La reparación integral del daño causado por este flagelo y de la correspondiente sanción a los responsables, no solo se convierte en un imperativo ético y jurídico, sino que representa la forma de recuperar la confianza de las víctimas en el Estado y sentar las bases de la reconciliación. Si el Estado no logra hacerlo, significa validar el poder acumulado y las fortunas construidas a costa del sufrimiento y la muerte de las víctimas, y aceptar que la violencia es un medio legítimo para hacerse con la propiedad de la tierra (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013) .

En tercer lugar, el proceso de la justicia transicional se enfrenta a la exclusión histórica de comunidades étnicas que han sido particularmente vulnerables a la violencia del conflicto y a graves efectos indirectos de la confrontación armada. Un ejemplo de ello es que el proceso de materialización del derecho de consulta previa en el caso de comunidades afrodescendientes (Decreto Ley 46 35 de 2011), que en su artículo 80 prevé el derecho a la indemnización por vía administrativa, solo fue declarado executable dos años después.

Sin embargo, puede considerarse un avance notable que el proceso de concertación entre indígenas y Gobierno donde se avanzó en la construcción de una metodología para llevar a cabo consultas previas libres, informadas y ajustadas temporalmente en los casos de medidas legislativas y no de proyectos económicos particulares. Como resultado de dicha

concertación, se consagraron principios “que recogen de manera relativamente satisfactoria demandas esenciales de las comunidades y pueblos indígenas las garantías de pervivencia física y cultural; el respeto a la Ley de Origen, Ley Natural, Derecho Mayor o Derecho Propio; la garantía de los derechos fundamentales al territorio; el reconocimiento de las formas particulares de victimización a las que han estado expuestos por su identidad étnica; y la caracterización eminente aunque no exclusivamente colectiva de sus daños y exigencias” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013) .

El cumplimiento de esos principios se asegura con la creación de nuevas medidas de protección de territorios, comunidades y de la autonomía de los Gobiernos indígenas, que buscan contribuir a la ampliación del alcance de la justicia transicional, particularmente cuando se trata de vulneraciones cometidas contra comunidades étnicas históricamente excluidas, como es el caso de cumplimiento de la norma de reparación y restitución de tierras.

Finalmente, otra de las grandes limitantes ha sido la puesta en marcha de un esquema de justicia transicional civil, mediando la dificultad de lograr un funcionamiento adecuado del aparato de justicia en el marco de la política de restitución de tierras, en un entorno de complicaciones de seguridad, de capacidad institucional, procesales, probatorias y de apoyo y coordinación del Ejecutivo en relación con las actuaciones de la justicia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Entre la serie de dificultades de aplicación y operación de los mecanismos previstos de restitución de tierras, en cuanto a la seguridad, el desafío consiste en garantizarle a los jueces y magistrados de restitución, a los líderes y demandantes las condiciones necesarias para que realicen su labor sin temor a represalias: “Resulta imprescindible neutralizar las

acciones de los llamados ejércitos antirrestitución” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

En cuanto a la capacidad institucional del Estado, se requiere brindar a los funcionarios judiciales en las diferentes regiones las herramientas y apoyo necesarios para dictar sentencias con base en los elementos de juicio requeridos, además de fortalecer los mecanismos de acceso a la información, las capacidades técnicas de los jueces y los canales de comunicación interinstitucionales.

En materia procesal, se redefinieron algunos principios fundamentales de los procesos civiles ordinarios con innovaciones acordes a la perspectiva transicional, que son extraños a la tradición del derecho civil en Colombia, pues incluyen: 1) la inversión de la carga de la prueba en favor de la víctima; 2) la existencia de un proceso abreviado en el que las instituciones procesales básicas amplían su alcance para poder responder a la masividad de casos; 3) la importancia de una etapa administrativa previa en la que se documentan los casos para el conocimiento de los jueces y de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), que actúa como una especie de Fiscalía en la defensa de las víctimas dentro de los procesos; 4) las amplias facultades que tienen los jueces para dar órdenes, como declarar la nulidad de actos administrativos o sentencias judiciales previas, con el objetivo de garantizar la restitución material y jurídica de los predios, entre otras (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Finalmente, una limitante en el marco de la restitución es que la justicia tiene que enfrentarse a decisiones judiciales anteriores que coadyuvaron al despojo al declarar a nuevos poseedores como propietarios de bienes que habían sido forzosamente abandonados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

4.4 Aspectos positivos en el Proceso

En el transcurso del proceso de restitución hasta ahora alcanzado se han logrado muchas mejoras cualitativas del mismo:

1. Se ha consolidado una institucionalidad especializada en restitución, la cual está conformada por diez y siete (17) direcciones territoriales y veintiuna (21) oficinas de atención al público de la Unidad de Restitución y los 39 jueces, un juez itinerante y 15 magistrados especializados en restitución, ya mencionados.
2. Los funcionarios de la Unidad de Restitución, así como jueces y magistrados han dado aplicación a la justicia transicional, a los principios de derechos humanos y al derecho a la reparación integral y transformadora, con el objeto de reconocer la condición de las víctimas y proteger su derecho fundamental a la restitución de tierras.
3. Se ha dejado el rigor formal de muchos campos del derecho sobre la base de las implicaciones sustantivas y probatorias para el proceso de restitución, básicamente para facilitar el proceso:
 - La adopción de los principios pro-víctima y de dignidad humana,
 - La presunción de buena fe en favor de la víctima,
 - Las presunciones de despojo,
 - La inversión de la carga de la prueba, no siendo el demandante sino el demandado a quien corresponda esta,
 - La flexibilidad probatoria.
4. La concesión de facultades excepcionales de los jueces y magistrados de restitución y las órdenes que vienen incorporando en sus fallos. Con base en ellas, los jueces han acumulado procesos con el fin de unificar conjuntos de demandas similares y proveer rapidez a la resolución de las mismas. Con ello se ha ido resolviendo sucesiones, declaraciones de

muerte presunta, procesos policivos, y se han anulado decisiones de autoridades del Estado y contratos celebrados entre víctimas y terceros.

5. Se han puesto orden a:

- La formalización de derechos de propiedad,
- La restitución de predios urbanos,
- La entrega de viviendas, subsidios de vivienda o subsidio integral de tierras para la adecuación de tierra, asistencia técnica agrícola, e inclusión en programas productivos,
- La exoneración de pagos de impuesto predial,
- La adopción de medidas de alivio de pasivos,
- La gestión para garantizar el acceso a servicios públicos y la adecuación de vías,
- El pago de compensaciones en favor de otras víctimas de despojo del mismo predio, o de la víctima solicitante cuando ella no puede retornar por situaciones que ponen en riesgo su vida, su seguridad o su integridad personal.

Con relación con este último punto es importante evidenciar las dificultades que se vienen presentando en los procesos, como la presencia de ocupantes secundarios en los predios. En muchos casos, los actuales ocupantes son también víctimas, o población vulnerable, lo cual exige medidas complementarias para reconocer sus derechos. En respuesta a esta problemática, el INCODER viene ejecutando un proyecto de entrega de proyectos productivos a esta población, y el gobierno nacional viene diseñando un programa de atención (Bolívar, 2014, p. 2).

Aunque en la actualidad las compensaciones pueden ser una alternativa, en cada caso habrá de evaluarse la decisión más razonable y ajustada a los principios de la ley. La formación adecuada del personal de la Defensoría Pública, que pronto representará a algunas víctimas y a terceros, es una condición necesaria en este aspecto.

Por último, jueces y magistrados han adelantado audiencias posteriores al fallo donde participan distintas autoridades del Estado con el fin de examinar el cumplimiento de las

órdenes incorporadas en la sentencia. Esta práctica ha resultado muy útil puesto que permite acelerar la ejecución de las medidas y al lado de ello, garantizar una restitución con vocación transformadora.

4.5 Aspectos que obstaculizan el proceso

El proceso de restitución se enfrenta con algunos grandes obstáculos como los siguientes (Bolívar, 2014, p. 2):

- El procedimiento ha resultado muy dispendioso para casos de restitución o formalización donde no hay opositores. Hasta mayo de 2014 la Unidad había adelantado trámite administrativo del 37% de las solicitudes recibidas.

- De los 8 mil casos ya resueltos, aproximadamente 5 mil podrán seguir a la etapa judicial. Muchos de estos casos no registran opositores, por lo cual el trámite judicial debiera ser más expedito.

Aunque la ley incluye fórmulas para que estas solicitudes sean resueltas rápidamente, en la práctica se demoran por virtud de los formalismos:

- Práctica de pruebas durante la etapa judicial que ya fueron presentadas por la Unidad de Restitución: de acuerdo con la Ley las pruebas presentadas por la Unidad se entienden como fidedignas. En consecuencia, repetir estas pruebas va en contra de los principios de la Ley y causa dilación innecesaria en los procesos.

- Contrainterrogatorios a las víctimas y opositores. Esta práctica contradice la presunción de buena fe, y revictimiza a los solicitantes en tanto los enfrenta con los opositores, que en muchos casos son los mismos despojadores de los predios.

- Inadmisión, rechazo o devolución de las demandas. Algunos jueces han devuelto hasta tres veces las demandas, cada vez por un motivo distinto.

Lo expresado muestra la lentitud de los procesos que puede llevar a la denegación del derecho de acceso a la justicia de manera oportuna. En consecuencia, sería importante cambiar estas prácticas y adoptar el enfoque transicional y pro-víctima para garantizar el derecho a la restitución de las tierras.

Un importante obstáculo está en la falta de coordinación interinstitucional y en la precariedad de la información. Falta el catastro actualizado y un sistema de información completo sobre baldíos, que se agrega a las dificultades de la Unidad de Restitución para levantar información sobre los predios.

Posteriormente, en la etapa posterior al fallo, muchas de las instituciones indicadas por la sentencia demoran injustificadamente el cumplimiento de las medidas correspondientes. Los jueces y magistrados intentan resolver estas dificultades mediante audiencias posteriores al fallo. Habría que diseñar y aplicar mecanismos de regulación y sanción para entidades, funcionarios o particulares que entorpezcan el desarrollo o ejecución del proceso.

Otro obstáculo reside en la persistencia de las condiciones de violencia en el territorio y la existencia de bandas criminales al servicio de despojadores, ello agregado al asesinato de líderes de asociaciones de reclamantes. Esto muestra una enorme deficiencia en garantizar la vida e integridad de los solicitantes. Por eso urge reevaluar los sistemas de prevención y protección, avanzar con la investigación y sanción de los despojadores y testaferros y desmontar las organizaciones criminales que los acompañan (Bolívar, 2014, p. 2).

Por otra parte, el Gobierno necesita articular la política de restitución de tierras con otras estrategias de desarrollo rural., para producir alimentos y agrocombustibles para la exportación.

Incluso, elementos menos visibles, como la existencia de grandes extensiones de predios, incluyendo baldíos, que se encuentran sembrados con minas “quiebrapatras” caseras, dispuestas no solo por la guerrilla, si no por otros actores del conflicto. Cabe resaltar que después de la firma del acuerdo de paz se logró ingresar a algunas zonas que antes no se podía y esto ha permitido avanzar en el proceso de desminado aseguran las organizaciones encargadas en Colombia, pero también mencionan que es necesario una mayor presencia del estado donde hay minas antipersonales para cumplir con la meta libre de sospecha de tales artefactos. A abril de 2019 ya son 346 los municipios libres de sospecha de los 693 municipios en los que se ha registrado que hay estos artefactos, es decir, cerca de la mitad. Además, el número de víctimas también ha disminuido ostensiblemente en los últimos años (El Espectador, 2019).

4.5.1 Persecución de delitos contra líderes de restitución

El proceso de restitución conlleva un factor de retaliación por parte de quienes se ven afectados por el resarcimiento de la propiedad de tierras y por el proceso político que ello conlleva. Es por ello que hay previstos unos procedimientos de identificación de los responsables de crímenes contra líderes de tierras, por parte de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos UNAC de la FGN.

Un ejemplo de ello es que, a través de su grupo de investigación de la región de Montes de María, la UNAC persigue a los responsables de masacres y desplazamientos

forzados que derivaron de ellas entre 1997 y 2003 en dicho territorio, además de la disputa por predios y la compraventa irregular adelantada en esa misma zona de 2006 a la actualidad. Este proceso investigativo se adelanta a partir de una constatación empírica de que los mismos predios que fueron arrasados por la violencia que a la vez desplazó a sus poblaciones, o que han sido adquiridos de manera irregular y violenta por distintos poderes en la región (UARIV, 2014, p. 183).

En tales procesos se ha identificado una dinámica de interés en la compraventa masiva de tierras, calculada en unas 120.000 has., que en su mayoría tenían medidas de protección individual y colectiva lo cual hacía que su enajenación estaba totalmente prohibida. El referido informe al Congreso por parte de la Fiscalía (2014, p. 183) declara que, en la compraventa masiva e irregular de estas tierras abandonadas luego de la intensificación de la violencia en la región de Montes de María entre 1997 y 2003, participaron diferentes actores de algunas instituciones públicas y privadas como notarios, registradores, alcaldes, intermediarios y “terceros” o grandes empresas.

El informe “violencia sistémica contra líderes defensores de derechos territoriales en Colombia, publicado por la procuraduría General en abril de 2018, señala que los homicidios contra personas involucradas en procesos de restitución de tierras se han triplicado entre el 2015 y 2017 y han aumentado gradualmente, en particular desde el 2016, año de la firma del acuerdo de paz y desde que entró en vigencia la ley 1449 de 2011, resultaron 45 homicidios reportados, de los cuales un 73 % eran de defensores del territorio campesinos y un 27 % correspondían a comunidades étnicas”, concluye el informe. Eso, sin contar a quienes han sido silenciados tras su publicación, como a Ancizar Cifuentes

Vargas, líder de tierras en Chaparral, Tolima, asesinado en julio por cuatro presuntos integrantes de una banda delincuencial. (Gómez , 2018)

La Comisión Colombiana De Juristas (CCJ) ha registrado 19 homicidios de personas involucradas en reclamaciones de tierras, entre la firma final del acuerdo (24 de noviembre de 2016) y julio de 2018, pero aseguran que el número de reclamantes asesinados puede ser mayor. Así lo publicará pronto en un informe sobre el tema, que también evidenciará el incremento de los homicidios en el tiempo: dos casos en 2016, nueve en 2017 y ocho en el primer semestre de 2018. “Estas acciones implican un seguimiento, planeado por estructuras armadas. Un ejercicio sistemático contra los reclamantes, un crimen de lesa humanidad”, asegura Camilo Bonilla, coordinador de investigación de la CCJ. De acuerdo con la documentación de la Defensoría del Pueblo, esta persecución estaría entonces dirigida a integrantes de organizaciones que denuncian la privatización, ocupación y el robo de bienes comunes y territorios étnicos, además del acaparamiento de tierras. “La Defensoría —a partir de un estudio sobre la violencia contra líderes sociales entre enero de 2016 y marzo de 2017— concluyó que los líderes asesinados pertenecían a organizaciones sociales, especialmente rurales campesinas y étnicas, que se oponen al modelo de desarrollo extractivista y a los daños ambientales causados a los ecosistemas como consecuencia de la expansión de la minería y la agroindustria”, consigna el informe de la Procuraduría.

Aunque la mayoría de los homicidios son un misterio, se tiene información de algunos sicarios de la banda criminal del clan golfo como los responsables del asesinato de Roberto Emiro Jaraba Arroyo que durante el 2018 lideró el proceso de restitución de su padre.

La CCJ identificó un patrón de victimización: grupos paramilitares grupos “paramilitares” están detrás de diez de los 19 homicidios de personas involucradas en los procesos de restitución de tierras que han documentado. En primer lugar, están las autoproclamadas Autodefensas Gaitanista de Colombia, también conocidas como el Clan del Golfo, con cuatro atribuciones en Antioquia, Chocó y Sucre. En la lista de responsables les siguen “autores sin identificar” y “civiles armados”. Del total de amenazas que registró el Programa Somos Defensores durante el primer semestre del 2018, encontraron que los Gaitanistas emitieron el mayor número: 94 de 272 casos, casi el 35% del total de amenazas. (Gómez , 2018).

Los reclamantes asesinados desde la expedición de la ley de víctimas con 33 campesinos 10 afros y 2 indígenas para un total de 45 líderes en total existían 24 órdenes judiciales de protección colectiva de los 45 asesinatos, el 20% pertenecía a comunidades con órdenes judiciales de protección. Órganos del Estado y organizaciones no gubernamentales están de acuerdo en señalar que la violencia contra los defensores de la tierra en Colombia no solo es sistemática o generalizada, sino que también está en aumento y responde a lógicas atadas al uso mismo de la tierra. (Gomez, 2018)

Uno de los patrones en los que coinciden la CCJ y la Procuraduría es la relación entre el momento de las agresiones y el progreso de los procesos que lideran estas personas. Paula Villa, investigadora del CCJ, señala que el riesgo de victimización puede aumentar, particularmente, en tres momentos del proceso de restitución: 1) antes de radicada la solicitud, 2) antes de que se produzca la resolución y 3) posterior a la sentencia y entrega material del predio restituido. Según el informe de la Procuraduría, los homicidios se han presentado cuando los procesos están relacionados con “la propiedad, el uso o tenencia de

la tierra en áreas rurales y en zonas estratégicas para el crecimiento urbano y el desarrollo de proyectos económicos de gran envergadura”. Así como hay agresiones que se presentan en etapas judiciales, también hay otras que ocurren mientras los procesos están en instancias administrativas. “Cada vez que somos favorecidos por las autoridades, se nos aumentan los riesgos. A medida que la Agencia (Nacional de Tierras) avanza, que ya extinguió el dominio (de parte del predio solicitado que había sido obtenido con dinero del narcotráfico), es cuando más nos han venido atacando en temas de cercas, animales y presiones de la misma empresa, que también pretende tener el terreno” (Gómez , 2018).

Una de las principales dificultades de la restitución de tierras y el cumplimiento de la ley 1449 de 2011 es la seguridad para los reclamantes como podemos ver que no es un tema netamente generado por el conflicto armado, sino también por intereses de grandes terratenientes y con poder económico, la firma del acuerdo de paz es un gran logro para el País, pero no significa el fin de la Guerra, pues algunas de los combatientes no se desmovilizaron y se ha logrado evidenciar el fortalecimiento en algunas zonas del País del paramilitarismo, todo esto influye en que los procesos de restitución sigan siendo complejos, otro factor importantes es la falta de presencia de la institucionalidad en las zonas donde se llevan los procesos de restitución este factor hace que sea mucho mayor las amenazas contra las personas que lideran los procesos de restitución, por lo tanto es de vital importancia tener una mayor presencia del estado en estas zonas que garanticen la seguridad de las personas que reclaman sus tierras.

4.5.2 Baja información catastral e informalidad en la tenencia de la tierra

El proceso de restitución de tierras depende de la identificación e individualización de cada predio reclamado. No obstante, en amplias zonas del país no se tiene catastro o hay información desactualizada. Lo anterior es producto de una muy extendida tradición de informalidad sobre la tenencia de la tierra y la propiedad en Colombia, ya sea porque la modernización y el alcance de los sistemas de registro y catastro no llegan a gran parte de los territorios, o porque las costumbres y las condiciones económicas imperan sobre los procesos formales, de manera que los equipos de trabajo en restitución de tierras encuentran documentos sobre la tenencia que adolecen de la mayoría de requisitos de información necesarios para poder determinar la situación jurídica del bien y la relación de cada reclamante con el predio reclamado. (Unidad De Restitución De Tierras , 2014).

La información sobre sistemas de administración de tierras reconoce como esenciales tres fuentes requeridas para poder realizar las labores básicas de gestión: el catastro, el registro de la propiedad y un inventario de tierras públicas. Las deficiencias en la actualización de estas bases de datos son históricas en el país, especialmente en el área rural. (Unidad De Restitución De Tierras , 2014).

Las limitaciones que para el proceso de restitución representaba el diseño institucional con el que había sido concebido el sistema de información catastral hace más de 50 años, el cual mantiene separadas las funciones de catastro y registro, son grandes. Igualmente se conocía la desactualización de la información, pero no se dimensionó lo que supondría identificar e individualizar al nivel requerido por la ley un predio que existía hace 10 o 20 años y que muy posiblemente hubiera mutado en todas sus características con el transcurso del tiempo. (Unidad De Restitución De Tierras , 2014)

En ese contexto identificar con certeza el predio solicitado, esto es, su ubicación precisa, extensión, forma y linderos tal y como era al momento del abandono o despojo, dista tremendamente de una simple consulta en una base de datos y se convierte en una labor titánica, cuasi arqueológica, en la que se hace necesaria la reconstrucción del pasado geográfico en las zonas para la implementación de la política.

Esto llevó al diseño de una serie de metodologías de identificación predial, y es lo que explica que los equipos de restitución de tierras se desplacen hasta cada uno de los lugares donde el reclamante manifiesta que se encontraba su predio al momento del desplazamiento y realicen allí las diligencias de identificación o levantamiento topográfico requerido.

Por otra parte, el altísimo grado de informalidad en la tenencia de la tierra, en especial en áreas rurales, es otro elemento para considerar. Las transacciones entre campesinos, aún en su gran mayoría, se realizan a través de acuerdos verbales o cartas ventas privadas y, en muy pocas ocasiones, la propiedad es registrada debidamente ante las autoridades competentes. Según algunos cálculos, la informalidad en general alcanza índices cercanos al 40% y es aún más crítica en algunas zonas del país.

Estas relaciones informales entre las personas y su tierra le imponen al proceso de restitución una dificultad mayúscula. El proceso demanda de las autoridades que lo ejecutan, establecer a nivel verificable, no solo la existencia de una relación entre el solicitante y el predio que reclama, sino también la naturaleza jurídica del predio al momento del desplazamiento forzado. Establecer una relación jurídica informal que existía hace 10 o 20 años no es posible acudiendo únicamente a fuentes institucionales, requiere apoyarse también en metodologías como la cartografía social y la búsqueda

en variadísimas fuentes de información (parroquias, alcaldías, juntas de acción comunal, vecinos, sistema educativo, sistema de salud, Sisbén, etc.). (Unidad De Restitución De Tierras , 2014).

Una aproximación a la cifra de informalidad se observa en el libro publicado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), el cual pondera información de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA). En síntesis, se realizó una medición aproximada de la informalidad de la propiedad con base en datos catastrales, indicando que en promedio el 18,3% de los predios rurales parecen estar bajo arreglos informales de propiedad. (Unidad De Restitución De Tierras , 2014).

Esta investigación hizo un esfuerzo por construir dos índices de informalidad. El primero se basa en la informalidad reportada directamente por los propietarios. El segundo se basa en saber, por medio de una serie de preguntas, la veracidad de las personas que aducen esa calidad. Estos son los resultados de la encuesta:

Cerca de un 65,8% de los hogares se identifica como propietario formal de su predio, pero solo un 39,9% es, en efecto, un propietario formal. Ello implica que una cuarta parte de los hogares tienen derechos informales de propiedad y lo ignoran. La informalidad total asciende entonces a 32,8%. Un poco más de una cuarta parte de los hogares son tenedores, de los cuales la mitad están en usufructo, empeño, anticresis o comodato, y un 28.2% son arrendatarios o aparceros. (Unidad De Restitución De Tierras , 2014).

Otra fuente de datos para dimensionar este problema es el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP). Organismo que identificó, en uno de sus estudios, un 54% de informalidad en la tenencia de la tierra. Esta conclusión se

obtuvo a partir de los datos recolectados sobre los bienes objeto de protección, tanto por ruta individual como colectiva. (Unidad De Restitución De Tierras , 2014).

Estas rutas son los mecanismos diseñados a partir de la Ley 387 de 1997 para la protección de predios y territorios abandonados a causa de la violencia. La implementación de los mecanismos de protección de tierras fue un antecedente importante de las medidas de restitución de bienes que vinieron en normas posteriores.

CONCLUSIONES

Este trabajo de monografía surgió de la necesidad de abordar posibles respuestas a la pregunta de investigación sobre ¿Cómo se ha desarrollado la implementación de los mecanismos de restitución de tierras contemplados en la ley 1448 de 2011, con miras a garantizar los derechos de las víctimas del conflicto interno?

Bajo la hipótesis acerca de si la implementación de la restitución de tierras contemplada en la Ley de Tierras de 2011, dentro de los mecanismos de reparación integral de las víctimas del conflicto interno, no ha sido una herramienta suficiente para una restauración parcial a los desplazados por la acción paramilitar y guerrillera, la respuesta ha sido afirmativa en cuanto el proceso desarrollado hasta la fecha ha sido insuficiente y presente una amplia serie de obstáculos de orden administrativo, jurídico y de seguridad alrededor de los reclamantes de tierras, pues el avance no ha sido tan significativo, lo que preocupa es que la ley esta acortas de cumplir su vigencia y todavía son muchos los casos que quedan pendientes.

Se partió precisamente de plantear muchos posibles obstáculos mientras persistan las hostilidades entre los actores armados y en un contexto de incapacidad del Estado para garantizar seguridad y justicia a todos sus asociados, lo que podría suponer una revictimización y vulneración a sus derechos de restablecer el uso, el goce y la libre disposición de la posesión de su propiedad.

Al realizar una revisión de la literatura institucional acerca de la forma como se está llevando a cabo la restitución de tierras, se encuentra que, en los diversos planes gubernamentales y la coordinación de las entidades involucradas en este proceso, se prevén

algunos de los principales elementos del problema. Entre estos, los eventos de oposición por parte de quienes se creen afectados por la restitución, que han de generar diversas problemáticas de obstaculización del proceso, las mismas dificultades de identificación de predios reclamados debidas a la falta de formalidad legal de sus historias de propietarios o de linderos no bien definidos, los posteriores factores de retaliación violenta de quienes se creen afectados por el proceso de reparación a las víctimas del conflicto o la falta de apoyos a las comunidades que retornan a sus tierras para asegurar su reasentamiento en las áreas restituidas.

Todo lo anterior significa problemas referentes a que, existiendo la necesidad de evidencia de la carga de la prueba para quienes deben legitimar la propiedad de los bienes reclamados, se encuentran con los limitantes de sistemas de información deficientes en aspectos prediales y de titularidad en la propiedad de las tierras. Igualmente, una grave problemática de delitos en contra de quienes lideran los procesos de restitución, ya sean funcionarios del gobierno o propietarios reclamantes, así como la inexistencia de organizaciones comunitarias e institucionales que coordinen la acción de las comunidades involucradas. Acerca de estas últimas, la necesidad de previsión del fortalecimiento de las instituciones estatales que deben hacer presencia actual y posterior del Estado en las localidades y regiones de mayor prevalencia del problema de tierras despojadas y luego restituidas.

El conflicto armado en Colombia fue uno de los principales causantes del desplazamiento en Colombia, con la firma del acuerdo de Paz en el 2016, se logró avanzar un poco más en la implementación de la ley 1448 de 2011 de restitución de tierras, aunque se evidencia que sigue haciendo falta mucho más para lograr las metas establecidas, la falta

de presencia del estado en los territorios es clave para avanzar en el proceso de restitución, además del lograr garantizar de la seguridad a las personas que solicitan la restitución de sus tierras, pues tras la firma del acuerdo de paz también se ha visto un aumento significativo en el asesinato y amenazas a los líderes de la restitución de tierras, el fortalecimiento de la institucionalidad es clave y el trabajo interinstitucional, pues es claro que la falta de legalidad en los predios es un gran desafío a la hora de realizar los procesos de restitución.

Por último, respecto al objetivo de identificar la actividad estatal dentro de la Constitución y las normas aprobadas como ley de víctimas conforme a los procedimientos que han de reconocer que toda víctima tiene derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a que no se violen de nuevo sus derechos fundamentales, se encuentra que por lo menos de manera formal estos elementos se encuentran dentro de las funciones, procedimientos, planes y acciones que entidades como la Unidad Nacional de Protección, UNP, o la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras, URTY, entre otras muchas.

En este sentido y en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que plantea opciones para la transformación del conflicto y su resolución, se ha encontrado que la reparación integral con rehabilitación, compensación, restitución, satisfacción y garantía de no repetición se encuentra en los elementos que se han puesto en marcha desde finales de 2011 a la actualidad en materia de restitución de tierras específicamente.

Están entonces previstos mecanismos de compensación, de los cuales se incluyeron cifras de resultados en el curso del trabajo, de restitución, del cual se incluyeron datos con base en los informes más actualizados del gobierno y elementos de garantía de no repetición, en el sentido que van las nuevas instituciones en forma de Comités al interior de

las regiones cuyas funciones radican básicamente en impedir que al proceso restituido se le pueda echar marcha atrás.

EPILÓGO

Una de las mayores preocupaciones expresadas en esta monografía es el lento avance del proceso de implementación de la Ley de Víctimas. Esta situación resultaba más compleja teniendo en cuenta que la Ley tenía vigencia hasta el año 2021. No obstante, al finalizar esta monografía, se conoció que la Corte Constitucional anunció la extensión de la Ley de Víctimas hasta el año 2030, con lo cual se abre una ventana de oportunidad para ampliar y mejorar los, hasta ahora limitados resultados, en materia de reparación integral y restitución de los derechos de las víctimas.

REFERENCIAS

- Alto Comisionado Para La paz. (24 de 11 de 2016). Acuerdo Final Para la Terminación Del Conflicto Y La Cosntrucción De Una Paz Estable Y Duradera. Cartagena.
- Area De memoria Histórica, Comisión Nacional De Reparación y Reconciliación. (2009). *Memoria Historica*. Recuperado el 25 de 10 de 2019, de www.memoriahistorica-cnrr.org.co
- Becerra , C. A. (2008). *Estandares Internacionales en materia del derecho a la reparación integral. Balance de su aplicación frente a las victimas del desplazamiento*. Coombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica . (2015). *Una Nación Desplazada: Informe del desplazamiento forzado en Cololombia*. Bogota: CNMH_UARIV, .
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Basta Ya: Memorias de una Guerra y Dignidad*. Bogota: Imprenta Nacional. Obtenido de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una Nación desplazada: informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia*. Bogota.
- CNMH. (2015). *Una nación desplazada. Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia*. Bogota.
- Comisión Colombia Justa, Forjando Futuro. (22 de 10 de 2019). *Verdad Abierta*. Recuperado el 22 de 10 de 2019, de https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2019/05/Radiografia_de_la_restitucion_de_tierras_en_Colombia_2019.pdf
- Departamento Nacional De Planeación. (03 de 2019). *Informe De Seguimiento CONPES 3726 de 2012*. Bogota. Recuperado el 24 de 10 de 2019, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Vctimas/InformedeseguimientoCONPES3726-2018.pdf>
- El Colombiano. (22 de 11 de 2017). El Primer año d ela Paz en cifras. *El Colombiano*. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/el-primer-ano-de-la-paz-en-cifras-GE7745778>
- El Espectador. (4 de 04 de 2019). Los pendientes de Colombia en el desminado humanitari. *El Espectador*. Recuperado el 2 de 10 de 2019, de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-pendientes-de-colombia-en-el-desminado-humanitario-articulo-848579>

- EL HERALDO. (19 de 08 de 2019). Cronología del acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/colombia/cronologia-del-acuerdo-de-paz-entre-el-gobierno-y-las-farc-661442>
- Erich Saumeth, C. (02 de 10 de 2019). *www.ecsbdefesa.com.br*. Obtenido de <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>
- Gómez , J. (17 de 10 de 2018). *Coljuristas*. Recuperado el 3 de 10 de 2019, de Reclamar el derecho a la Tierra y a defender el territorio en Colombia del Posacuerdo es pintarse un blanco: https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/lapazenelterreno_com_node_183.pdf
- Gómez Isa, F. (2 de 07 de 2010). La restitución de la tierra y la prevención del desplazamiento forzado en Colombia Vol 12. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 11-58.
- Gomez, J. (16 de 10 de 2018). *Elespectador.com*. Recuperado el 3 de 10 de 2019, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/reclamante-de-tierras-en-colombia-riesgo-inminente-articulo-857247>
- Harvey, D. (2007). *La Geografía de la acumulación capitalista. En: espacios de capital: hacia una geografía crítica*. Madrid : Akal, S.A.
- Insuasty Rodriguez, A., Valencia Grajales, J. F., & Restrepo Marin, J. (05 de 2016). *Elementos Para Una genealogia del paramilitarismo en Colombia, historia y contexto de la ruptura y continuidad del fenomeno*. Recuperado el 6 de 11 de 2019, de http://45.5.172.45/bitstream/10819/3705/3/Elementos_Genealogia_Paramilitarismo_%20Insuasty_2016.pdf
- Jaramillo, j. (2007). La Política Pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de particas discursivas. *Tabula Rasa*.
- Martinez Cortés, P. (12 de 2013). *Ley De Victimas y Restitución De Tierras En Colombia En Contexto*. Recuperado el 21 de 11 de 2019, de <https://www.tni.org/files/download/martinez-ley-de-victimas-web.pdf>
- Ministerio De Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). Informe Trimestral Enero- Marzo 2012. pág. 67. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/informes-generales>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2014). <https://www.ohchr.org>. Recuperado el 25 de 10 de 2019, de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf
- Oquist, P. H. (2009). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Instituto de Estudios Colombianos 1978.
- Pizarro Carccaré, N. (2008). *www.revues.org*. Obtenido de www.revues.org

- Pizarro, E., & Leon, G. (2004). *na democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia. Norma, 199.202.*
- PNUD. (2011). El ABC de las Víctimas. *Hechos De Paz*, 36. Obtenido de <http://cf.caribeafirmativo.lgbt/todo/ATT1379609939.pdf>
- Romero, M. (2003). Paramilitares y Autodefensas 1982-2003. *Unversidad Nacional De Colombia*, 295.
- Tapias, C. D. (2005). Justicia Transicional: dielmas y remedio para lidiar con el pasado. *Revista U Rosario*, 40. Obtenido de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/464>
- Unidad De Restitución De Tierras . (09 de 2014). *La Restitución De Tierras en Colombia: Del Sueño a la Realidad* . Bogota. Recuperado el 3 de 10 de 2019, de https://verdadabierta.com/com-docman/category_slug=tierras
- Unidad De Restitución de Tierras. (2018). Recuperado el 3 de 10 de 2019, de <file:///C:/Users/diana/OneDrive/Documentos/Andrea%20Loaiza/Informe%20Gesti%C3%B3n%202018%20ajustado%20final.pdf>
- Unidad De Restitución De Tierras. (2018). *Informe De Gestión 2018*. Bogota. Recuperado el 3 de 10 de 2019, de <https://www.restituciondetierras.gov.co/informes-de-gestion>
- Unidad De Restitución De Tierras. (31 de 08 de 2019). *Unidad De Restitución De Tierras*. Recuperado el 2 de 10 de 2019, de <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>
- Unidad Para La Atención y Reparación Integral A Las Víctimas. (02 de 10 de 2019). *MIninterior.gov.co*. Obtenido de https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_retornos_y_reubicaciones.pdf
- Uprimny, R. (1 de 07 de 2005). <https://www.dejusticia.org>. Recuperado el 1 de 10 de 2019, de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_63.pdf
- Verdad Abierta. (17 de 10 de 2012). *VERDADAMBIERTA.COM*. Obtenido de <https://verdadabierta.com/el-drama-de-los-desplazados-de-mampujan/>
- Victorino Cubillos, R. (7 de 02 de 2001). *www.javeriana.edu.co*. Recuperado el 15 de 09 de 2019, de <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/eambientales/tesis95.pdf>

Anexo 1 Registro de hechos y personas afectadas

HECHO	PERSONAS
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	14.918
Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos	82.534
Amenaza	421.942
Confinamiento	31.511
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	29.133
Desaparición forzada	175.153
Desplazamiento	7.564.164
Homicidio	1.012.201
Lesiones Personales Físicas	8.328
Lesiones Personales Psicológicas	15.720
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	11.566
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	115.757
Secuestro	37.025
Sin información	6.936
Tortura	10.711
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	7.744

HECHO	EVENTOS
Abandono de Tierras	16.739
Acto terrorista	90.099
Amenaza	449.926
Confinamiento	36.902
Desaparición forzada	187.201
Desplazamiento	8.383.307
Homicidio	1.101.984
Integridad sexual	30.421
Lesiones Personales Físicas	8.411
Lesiones Personales Psicológicas	15.837
Minas antipersonal	11.846
Perdida de Bienes Muebles o Inm	125.303
Secuestro	38.402
Sin información	7.184
Tortura	10.868
Vinculación de Niños y Adolescentes	8.268
Total	10.522.698

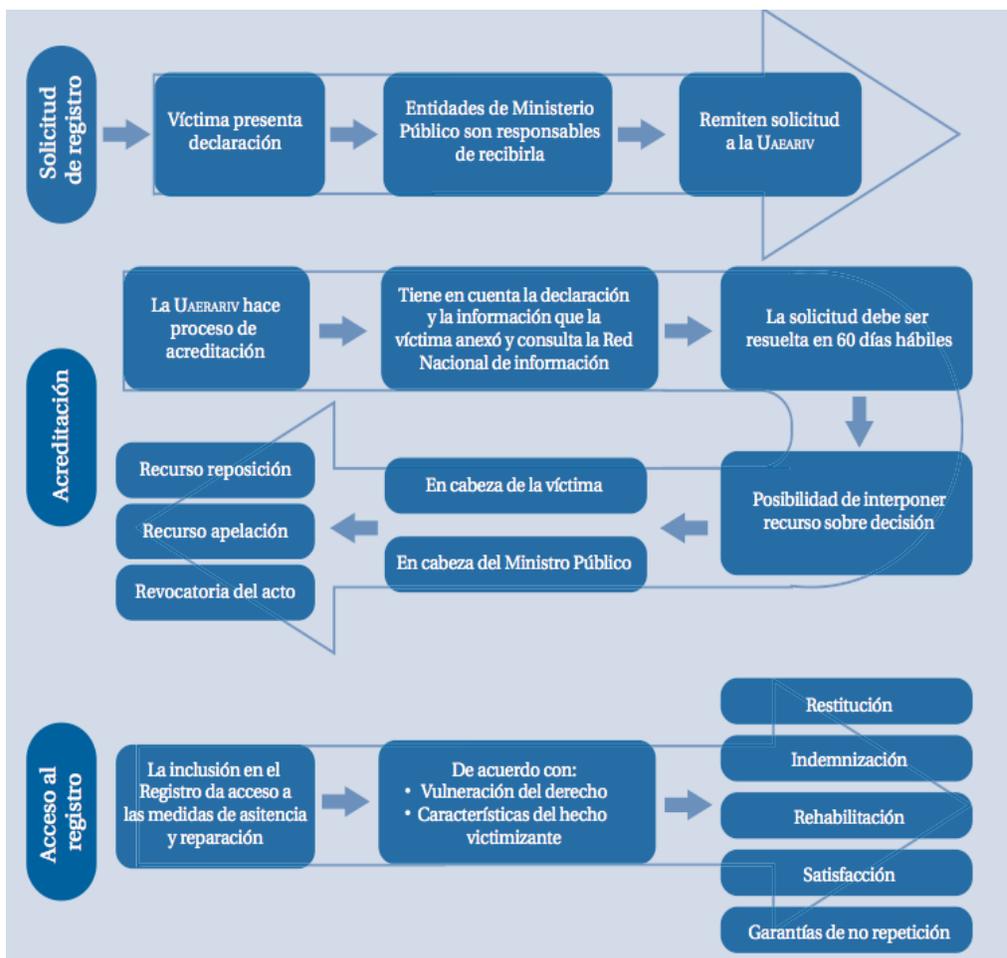
Fuente: RNI Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas, octubre 01 de 2019. En: <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General>.

Anexo 2. Registro de personas afectadas por departamento

	Departamento	Eventos	%	% acumulado
1	Antioquia	1.724.477	20,16	20,16
2	Bolívar	617.102	7,21	27,37
3	Magdalena	490.831	5,74	33,11
4	Nariño	452.248	5,29	38,39
5	Cesar	420.264	4,91	43,31
6	Cauca	419.556	4,90	48,21
7	Choco	414.706	4,85	53,06
8	Valle Del Cauca	405.373	4,74	57,80
9	Caquetá	362.184	4,23	62,03
10	Córdoba	329.335	3,85	65,88
11	Tolima	325.713	3,81	69,69
12	Putumayo	268.945	3,14	72,83
13	Norte De Santander	267.710	3,13	75,96
14	Meta	264.157	3,09	79,05
15	Sucre	262.190	3,06	82,11
16	No definido	236.889	2,77	84,88
17	Santander	196.147	2,29	87,17
18	Huila	156.922	1,83	89,01
19	Caldas	147.652	1,73	90,73
20	La Guajira	145.132	1,70	92,43
21	Arauca	140.826	1,65	94,08

22	Cundinamarca	124.233	1,45	95,53
23	Guaviare	92.990	1,09	96,61
24	Casanare	69.588	0,81	97,43
25	Risaralda	67.598	0,79	98,22
26	Boyacá	41.173	0,48	98,70
27	Atlántico	24.993	0,29	98,99
28	Bogotá, D.C.	23.832	0,28	99,27
29	Vichada	22.716	0,27	99,54
30	Quindío	19.659	0,23	99,77
31	Vaupés	10.085	0,12	99,88
32	Guainía	7.138	0,08	99,97
33	Amazonas	2.753	0,03	100,00
34	San Andrés, Providencia y Santa Catalina	76	0,00	100,00
	Total	8.555.193	100	Total

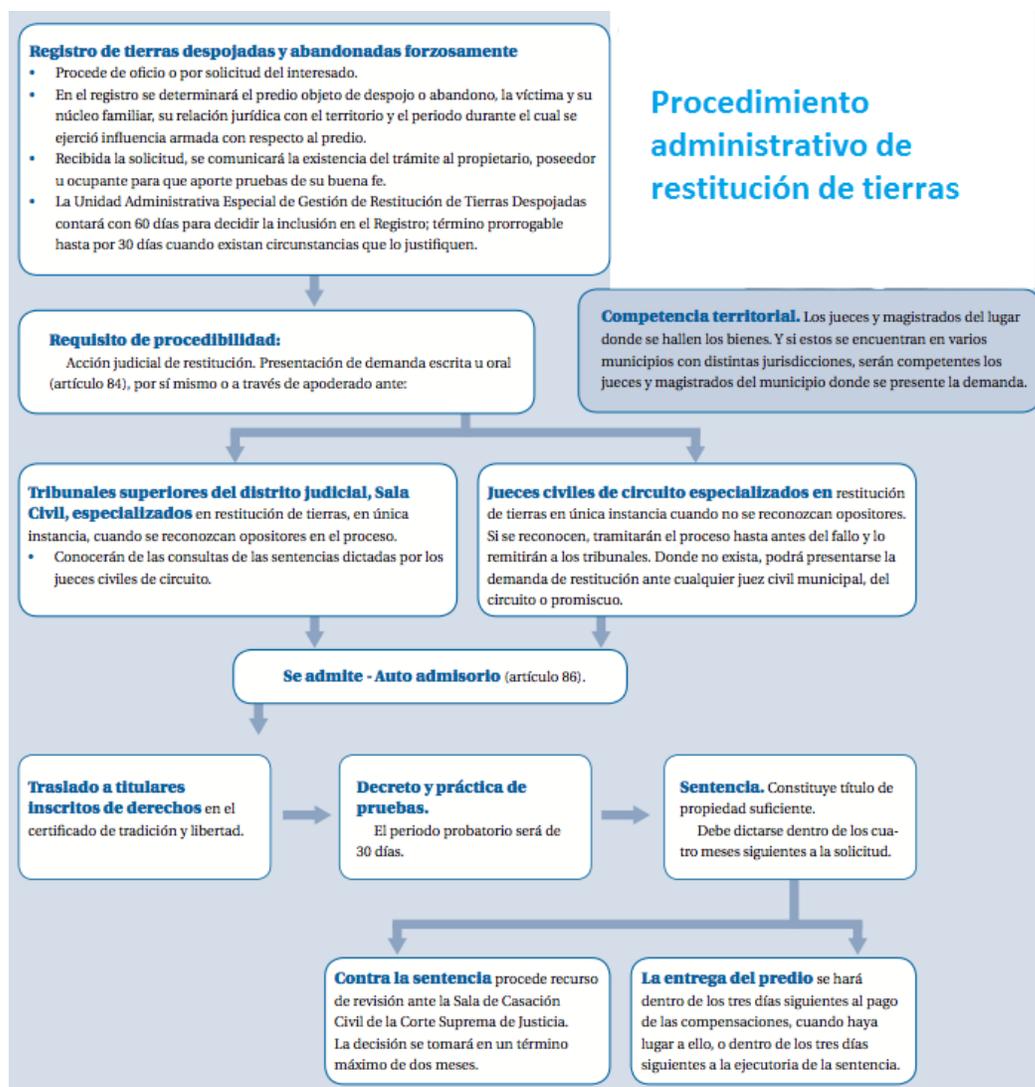
Anexo 3. Procedimiento administrativo de restitución: requisito de procedibilidad



Fuente: (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El ABC de la ley de Víctimas. En: Hechos de Paz. Número 61, agosto 2011; p. 17.)

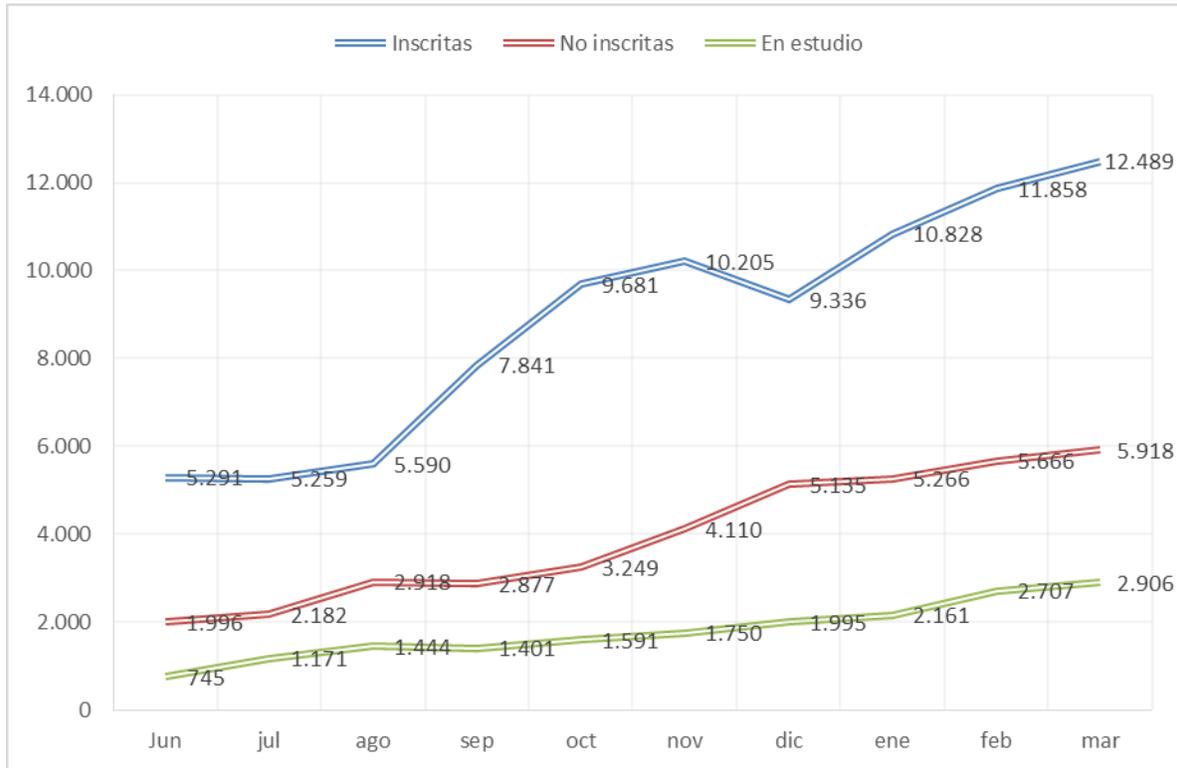
Nota: Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas, UAERIV

Anexo 4. Procedimiento administrativo de restitución: trámites posteriores



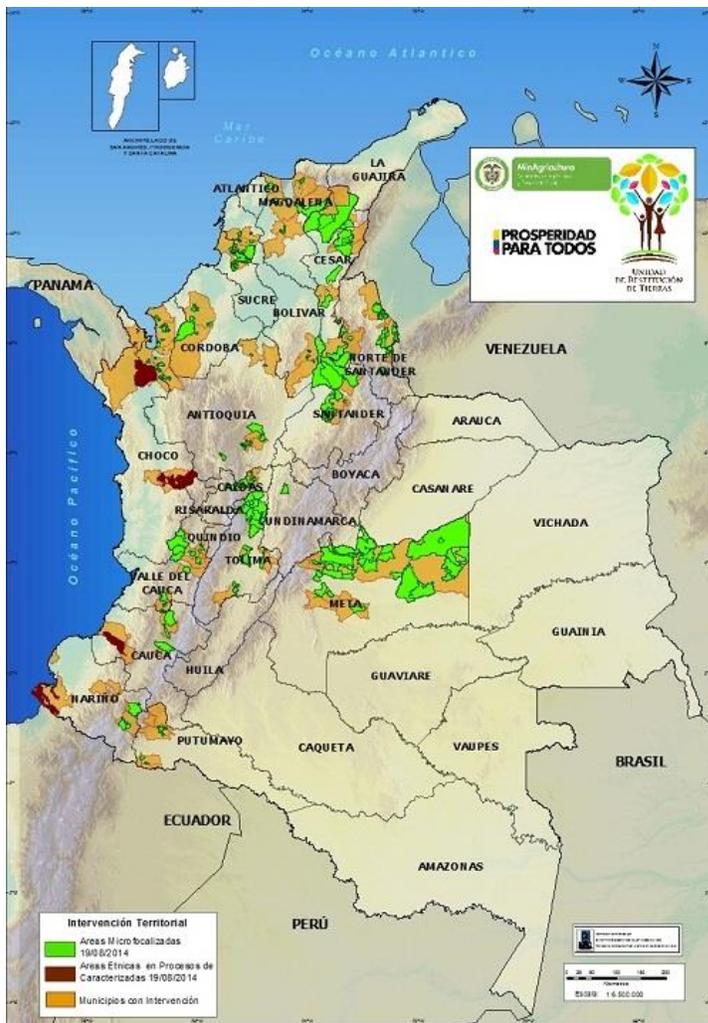
Fuente: (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El ABC de la ley de Víctimas. En: Hechos de Paz. Número 61, agosto 2011; p. 18.)

Anexo 5. Histórico de reportes de solicitudes inscritas en el RTDAF, no inscritas y en estudio



Fuente: (gráfico elaborado por el autor con base en la información de (Oficina de Tecnologías de Información, corte a 31 de marzo de 2014)

Anexo 6. Georreferenciación actual de micro focalizaciones



Fuente: (URT. Informe trimestral de gestión a 31 de marzo de 2014, gráfico 1)

ANEXO 7. Tabla De Reportes DNP 2018, Cumplimiento de Metas CONPES 3726 de 2012

▪ **Prevención y Protección**

Indicador	Entidad	Año 2018				Cuatrienio			Fecha Corte		
		Línea Base	Avance	Meta	%Avance	Avance	Meta	%Avance			
Porcentaje de Mujeres Víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas (Trimestral)	Unidad Nacional de Protección	100	61.9	100		61.9	61.9	100		61.9	31/12/2018
Porcentaje de Víctimas de conflicto armado, identificadas con riesgo extraordinario extremo o inminente que cuentan con medidas de protección implementadas (Trimestral)	Unidad Nacional de Protección	100	58.72	100		58.72	58.72	100		58.72	31/12/2018

▪ **Atención y Asistencia**

Indicador	Entidad	Año 2018				Cuatrienio			Fecha Corte		
		Línea Base	Avance	Meta	%Avance	Avance	Meta	%Avance			
Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas (Mensual)	Ministerio de Agricultura	5,466	535	5,000		10.7	9,808	17,250		56.86	30/11/2018
Porcentaje de población víctima atendida de 5 a 17 años que asisten al sistema educativo (Semestral)	Ministerio de Educación	72		84		82.59	82.59	84		88.25	
Porcentaje de hogares víctimas pertenecientes a grupos étnicos que reciben atención humanitaria de emergencia (Trimestral)	Unidad para las Víctimas	79.3		100		79.3	79.3	100		79.3	
Porcentaje víctimas con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (Anual)	Ministerio de Salud	85.92		90		85.92	85.92	90		85.92	

Indicador	Entidad	Año 2018				Cuatrienio			Fecha Corte
		Línea Base	Avance	Meta	%Avance	Avance	Meta	%Avance	
Porcentaje de Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud (Anual)	Ministerio de Salud	81	96.5	85	 113.52	96.5	85	 113.52	31/12/2018
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche laboral (Trimestral)	Prosperidad Social	83,367	36,660	116,924	 31.35	36,660	116,924	 31.35	31/12/2018
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo (Trimestral)	Prosperidad Social		801,037	565,322	 141.7	2,970,638	2,261,288	 131.37	31/12/2018
Víctimas de desplazamiento forzado atendidas con la línea de emprendimiento y fortalecimiento (Trimestral)	Prosperidad Social	128,125	74,946	30,316	 247.22	277,969	121,264	 229.23	31/12/2018
Porcentaje de hombres víctimas mayores de 18 años que solicitan y cuentan con Libreta Militar (Mensual)	Ministerio de Defensa Nacional	100	100	100	 100	100	100	 100	31/12/2018
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con entrega efectiva de atención humanitaria (Mensual)	Unidad para las Víctimas	86	93	100	 93	93	100	 93	31/12/2018
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con programación de atención humanitaria (Mensual)	Unidad para las Víctimas	89	99	95	 104.21	99	95	 104.21	31/12/2018

▪ **Reparación Integral**

Indicador	Entidad	Año 2018				Cuatrienio			Fecha Corte
		Línea Base	Avance	Meta	%Avance	Avance	Meta	%Avance	
Familias con orden judicial de restitución de tierras (Mensual)	Unidad de Restitución de Tierras	2,868	11,370	15,000	 70.07	11,370	15,000	 70.07	31/12/2018
Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF (Mensual)	Unidad de Restitución de Tierras	14,848	67,997	50,000	 151.19	67,997	50,000	 151.19	31/12/2018

Indicador	Entidad	Año 2018				Cuatrienio			Fecha Corte		
		Línea Base	Avance	Meta	%Avance	Avance	Meta	%Avance			
Sujetos de reparación colectiva étnicos que cuentan con consulta previa y han sido indemnizados (Mensual)	Unidad para las Víctimas	0	16	50		32	28	70		40	31/12/2018
Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno (Mensual)	Unidad para las Víctimas	460,826	962,815	952,399		102.11	962,815	952,399		102.11	31/12/2018
Sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa implementadas. (Mensual)	Unidad para las Víctimas	76	133	210		42.53	133	210		42.53	31/12/2018
Víctimas que han avanzado en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio (Semestral)	Unidad para las Víctimas	195,942	702,598	920,000		69.97	702,598	920,000		69.97	31/12/2018
Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales (Mensual)	Unidad para las Víctimas	24,000	29,801	80,000		37.25	204,741	230,000		89.02	31/12/2018
Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el marco de las rutas de empleo y autoempleo para la reparación integral (Anual)	Ministerio de Trabajo	10,500	21,913	18,500		142.66	21,913	18,500		142.66	31/12/2018
Víctimas del conflicto armado individuales y colectivas que han avanzado en la reparación integral (Semestral)	Unidad para las Víctimas	196,018	199,380	220,020		90.62	702,846	920,210		76.38	31/12/2018
Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal (Anual)	Ministerio de Salud	100,000		106,668			416,280	480,000		86.73	
Víctimas que acceden a programas de Rutas Integrales de Generación de Empleo y Autoempleo Rural y Urbano. (Trimestral)	Ministerio de Trabajo	24,000	13,167	28,576		46.08	270,809	108,021		250.7	31/03/2018
Porcentaje de mujeres beneficiadas de procesos de restitución (Semestral)	Consejo Superior de la Judicatura	0		50				50			
Víctimas acompañadas en su plan de reparación individual (Mensual)	Unidad para las Víctimas	291,106	959,580	1,440,000		66.63	959,580	1,440,000		66.63	31/12/2018

Indicador	Entidad	Año 2018				Cuatrienio			Fecha Corte		
		Línea Base	Avance	Meta	%Avance	Avance	Meta	%Avance			
Número de hogares víctimas de Desplazamiento Forzado, Indemnizados. (Mensual)	Unidad para las Víctimas	41,888	140,806	120,963.82		125.09	140,806	120,963.82		125.09	31/12/2018
Planes formulados de retorno y reubicación. (Semestral)	Unidad para las Víctimas	158	289	320		80.86	289	320		80.86	31/12/2018
Mujeres Víctimas de violencia sexual con Indemnización otorgada. (Mensual)	Unidad para las Víctimas	3,359	7,952	7,959		99.91	7,952	7,959		99.91	31/12/2018
Víctimas que acceden a rehabilitación en salud física y/o mental (Anual)	Ministerio de Salud	134,650		273,906			952,202	273,906		587.08	
Sujetos colectivos que participan en procesos de restitución de capacidades productivas (Trimestral)	Ministerio de Trabajo	13	24	33		55	24	33		55	31/12/2018
Porcentaje de sentencias de restitución de tierras proferidas (Trimestral)	Consejo Superior de la Judicatura	50		50			35	50		70	

▪ **Verdad**

Indicador	Entidad	Año 2018				Cuatrienio			Fecha Corte		
		Línea Base	Avance	Meta	%Avance	Avance	Meta	%Avance			
Investigaciones publicadas para el esclarecimiento histórico del conflicto (Semestral)	Centro de Memoria Histórica	23	61	58		108.57	61	58		108.57	31/12/2018
Testimonios de desmovilizados acoplados, sistematizados y analizados, que contribuyen a la verdad histórica (Mensual)	Centro de Memoria Histórica	2,541	13,746	13,000		107.13	13,746	13,000		107.13	31/12/2018
Procesos colectivos de memoria histórica y archivos de derechos humanos apoyados (Semestral)	Centro de Memoria Histórica	40	77	77		100	77	77		100	31/12/2018

IDCOLOR	NOMBRE	COTAINFERIOR	COTASUPERIOR	MES	
1		Rojo	-10000000.00	7.00	2
1		Rojo	-10000000.00	15.00	3
1		Rojo	-10000000.00	23.00	4
1		Rojo	-10000000.00	32.00	5
1		Rojo	-10000000.00	40.00	6
1		Rojo	-10000000.00	48.00	7
1		Rojo	-10000000.00	57.00	8
1		Rojo	-10000000.00	65.00	9
1		Rojo	-10000000.00	73.00	10
1		Rojo	-10000000.00	82.00	11
1		Rojo	-10000000.00	90.00	12
2			Amarillo	5.00	8.00
2	Amarillo		14.00	17.00	2
2	Amarillo		22.00	25.00	3
2	Amarillo		30.00	33.00	4
2	Amarillo		39.00	42.00	5
2	Amarillo		47.00	50.00	6
2	Amarillo		55.00	58.00	7
2	Amarillo		64.00	67.00	8
2	Amarillo		72.00	75.00	9
2	Amarillo		80.00	83.00	10
2	Amarillo		89.00	92.00	11
2	Amarillo		97.00	100.00	12
3		Verde	8.00	10000000.00	1
3		Verde	17.00	10000000.00	2
3		Verde	25.00	10000000.00	3
3		Verde	33.00	10000000.00	4
3		Verde	42.00	10000000.00	5
3		Verde	50.00	10000000.00	6