



DIPLOMADO INTERNACIONAL EN DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA  
AMBIENTAL Y SEGURIDAD

TÍTULO

INTERPRETACIÓN CONVENCIONAL Y EL DERECHO AMBIENTAL: RETOS  
Y DESAFÍOS EN LA ESCENA INTERAMERICANA DE LA RESTITUCIÓN DE  
TIERRAS

ESTUDIANTE

DIANA LIZETH SIERRA NIETO

Presentado a

DOCTOR

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO PhD.

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIOS DE COLOMBIA - UNICOC

Programa Derecho y Ciencias Políticas

México; Noviembre, 2015.

## TABLA DE CONTENIDO

- I. TÍTULO
- II. AUTOR
- III. RESUMEN
- IV. PALABRAS CLAVES
- V. DESARROLLO DEL TEMA
  - 1. INTRODUCCIÓN
  - 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN
  - 3. Enfoque Metodológico
  - 4. CUERPO O ANÁLISIS
    - 4.1. Desarrollo Rural y Restitución de Tierras.
      - 4.1.1. Conflicto armado y Restitución de Tierras
  - 5. Jurisdicción Internacional vs. Políticas Internas de Reparación Masiva.
    - 5.1. La Protección Patrimonial, antecedente de la Restitución de Tierras.
    - 5.2. La Corte Constitucional y la Restitución de Tierras.
    - 5.3. Complementariedad en la Justicia Transicional.
- VI. CONCLUSIÓN
- VII. FUENTES DE CONSULTA

## **I. TÍTULO**

**INTERPRETACIÓN CONVENCIONAL Y EL DERECHO AMBIENTAL: RETOS Y DESAFIOS EN LA ESCENA INTERAMERICANA DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

**CONVENTIONAL INTERPRETATION AND ENVIRONMENTAL LAW: CHALLENGES IN CONNECTION WITH AMERICAN SCENE LAND RESTITUTION**

## **II. AUTOR**

**Diana Lizeth Sierra Nieto<sup>1</sup>**

“Quiero expresar mi agradecimiento a mi abuela, Blanca Cecilia Nieto, por ser una mujer excepcional, quien ayudó a mi crianza, y fomentó en mi las ganas de salir adelante. Ella es, mi mayor alegría.

---

<sup>1</sup> Diana Lizeth Sierra Nieto, nacida en la Ciudad de Bogotá D.C. el 13 de febrero de 1990. Estudiante de VIII semestre de Derecho y Ciencias Políticas de la Institución Universitaria Colegios de Colombia UNICOC, Chía – Colombia.

### III. RESUMEN

El presente escrito contextualiza los elementos más importantes que contempla la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual fue promulgada por el gobierno de Juan Manuel Santos para usarla como engranaje de la política transicional que facilitara el paso hacia el posconflicto, frente a la propuesta general de organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional de Colombia, de fortalecer el sistema político, en el entendido de que, la norma debe ser favorable a todo el grupo humano y dar la posibilidad de ejercer derechos, que el gobierno debe satisfacer adecuadamente para alcanzar la equidad y vencer la pobreza. Esta propuesta analítica, resalta el vínculo entre pobreza, derechos humanos, norma y política agraria, con los desarrollos teóricos y de justicia que se han emitido a través de sentencias y decisiones, sustentadas en datos estadísticos, para entender los desafíos que

contiene la restitución de tierras en un gobierno con enfoque de lo social.

### IV. PALABRAS CLAVE

Restitución de tierras; Víctimas; Derechos Humanos; sistema político; equidad; pobreza; normatividad agraria.

#### ***Abstract***

The present document contextualizes the most important elements as established by Law 1448 of 2011, known as the Law of Victims and Land Restitution, which was enacted by the government of Juan Manuel Santos to use as gear transitional policy to facilitate the transition to post-conflict, compared to the general proposal of agencies like the Inter-American Court of Human Rights Commission, the Inter-American Commission on Human Rights and the Constitutional Court of Colombia, to strengthen the political system. It being understood that the rule should be conducive to the whole human group, give the possibility of exercising rights and that the government should adequately meet to achieve equity and overcome poverty. This analytical proposal, highlights the link between poverty,

human rights, policy and agricultural policy, with theoretical and justice developments that have been issued through judgments and decisions, supported by statistical data, to understand the challenges that

contains restitution land in a government with a focus on social issues.

**Keywords:** Land restitution; Victims; Human rights; politic system; equity; poverty; agricultural regulations.

## **V. DESARROLLO DEL TEMA**

### **1. INTRODUCCIÓN**

El monitoreo y apoyo a los procesos de justicia transicional, como la restitución de tierras, ha llevado a organismos nacionales e internacionales a acompañar los esfuerzos desarrollados, para sustanciar pruebas, facilitar la reclamación y conseguir que se falle en derecho, a través de procedimientos ajustados a la norma internacional y al debido proceso. De esta manera, primero se analiza el contexto general a la violación de Derechos Humanos y transgresiones al Derecho Internacional Humanitario, por medio del entorno político e histórico que llevó a la visualización de las víctimas y a la falta de derechos que padecían.

En este mismo sentido, en el ámbito de la justicia penal internacional, se presta atención a las herramientas usadas para calificar los crímenes internacionales que han permitido reconocer patrones de acción que no son aislados en la geografía del mundo y así caracterizar el proceso transicional, las secuelas del conflicto armado y los períodos de mayor violencia en el país. En el intento por mostrar reflexiones en torno a los conceptos de despojo, restitución, derechos, víctimas y justicia transicional, se expone la actividad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas UAEGRTD, y la jurisprudencia respectiva.

De igual manera, desde la perspectiva de la interpretación convencional, se da una mirada a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento, en la experiencia que tuvieron con jueces, magistrados (as), y otros actores institucionales de restitución de tierras, para destacar el aporte hecho a la construcción social del conocimiento sobre restitución en el marco de la justicia transicional y la reparación a las víctimas en el goce del derecho a la verdad, la justicia y la reparación.

También se hace una revisión a la política pública introducida en el proceso de restitución de tierras como fuente de idoneidad efectiva y eficaz de la acción del Estado, junto con el acompañamiento que ha ofrecido con comisiones regionales en el país, para establecer los medios jurídicos y de mandato que permitieron determinar las funciones específicas que deben facilitar el proceso de restitución

de tierras en las zonas del país que siempre han sido azotadas por este flagelo, como componente de la reparación integral a las víctimas que hasta ahora ha dejado la violencia interna.

Para reconocer los esfuerzos del gobierno que se debían presentar por medio de la ley de víctimas (ley 1448 de 2011), la herramienta básica es la materialización de los derechos de retorno a la tierra y de posesión de la misma, valorando la forma en que se fue construyendo confianza entre los actores y las condiciones favorables para desarrollar el proceso por medio de avances jurídicos, operativos y presupuestales, aportados por medio de la experiencia de los criterios usados para no permitir o detener la burocratización, imponiendo nuevas reglas. En este sentido, los resultados medidos a 2014, mostraron un atraso de más del 80% en construcción y efectividad, dejando desamparadas a las víctimas y al gobierno interinstitucional, por esta razón, las reflexiones en busca de identificar los problemas básicos que afronta el proceso de restitución, son claras en cuanto al respaldo que significa una política favorable hacia las víctimas y resolución de conflictos.

La experiencia demostró que la construcción de confianza entre víctimas y gobierno es básica para avances y retos jurídicos operativos, además, que prevalecen diferencias conceptuales y procedimentales entre funcionarios, instituciones y representantes legales de las víctimas, obligando a que el periodo de formación y capacitación, que debe articularse al desarrollo de toda la política de restitución de tierras sea exagerado y sea el que atrasa los logros y metas.

Es particularmente importante, que se implementen espacios académicos de revisión de la política agraria y de la ley de restitución de tierras, de manera, que la interacción de las dos desarrolle saberes y estrategias de solución al atraso que se presenta, en un escenario común: el reconocimiento a las víctimas y el manejo de la equidad colectiva.

En este contexto, los mecanismos que se usan deben mantener constante el desarrollo rural y el sustento económico correspondiente, porque en Colombia existe una relación fuerte entre conflicto armado y conflicto agrario, que agudiza el incumplimiento de derechos, porque el derecho agrario del país no avanzó por

décadas, solo dio un salto a la actualidad, con la promulgación de la reparación a las víctimas y la restitución de tierras, dejando como consecuencia que las perspectivas se perciban desactualizadas, ya que no recogen las particularidades del presente.

## **2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

Hace siete años desde Londres, Amnistía Internacional emprendió una campaña encaminada a resolver el problema de la pobreza en el mundo, por ser significado de la mayor crisis de derechos humanos. Conscientes de la situación, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, llamó la atención sobre la necesidad de implantar responsabilidades políticas y jurídicas que comprometieran a los Estados, y en el 2009, se manifestó la necesidad de elaborar un marco conceptual que desarrollara en detalle la relación entre desigualdad, pobreza y protección de los derechos humanos, que en Colombia se aumentaron por la violencia interna que se ha vivido y el accionar de grupos armados al margen de la Ley.

De esta manera, el énfasis en el país, se dio a partir de los instrumentos y tratados del sistema interamericano, tomando como base la complejidad del problema en el territorio nacional, las afrentas presentadas a la dignidad humana de las víctimas y sus efectos en la gobernabilidad, que permitieron desarrollar las bases para promulgar la Ley de víctimas y restitución de tierras, como engranaje de la política transicional. De esta manera, los estándares del sistema interamericano en materia de pobreza y su vinculación con los derechos humanos, permitieron conceptualizar la fenomenología del despojo de tierras desde la perspectiva de los derechos humanos de todos los grupos étnicos del país.

Actualmente, por el proceso de desmovilización desarrollado con los paramilitares y los diálogos de paz llevados a cabo en la Habana, Colombia entró en un momento de responsabilidades individuales e institucionales que han permitido el trabajo y la actuación de tribunales internacionales, como la Corte Interamericana, los cuales, han transmitido la idea de reparación integral a partir de la creación de estándares normativos y su implementación en el contexto local,

que han obligado a respuestas por vía judicial y administrativa, dando lugar a nuevos retos que deben ser conocidos por las víctimas y sus victimarios.

El contexto descrito, hace suponer que por ser Colombia un Estado donde las violaciones a los derechos humanos tienen carácter generalizado y sistemático, es obligatorio, analizar la capacidad de respuesta del Estado, junto con la magnitud y profundidad de los daños causados a las víctimas que sufrieron despojo de tierras y que ahora luchan por una restitución justa. No obstante, aún con la intervención de organismos internacionales, la investigación desarrollada muestra que la restitución nunca llegará a un número importante de casos resueltos, entonces es viable preguntar ¿cómo evaluar si un programa masivo de reparaciones cumple o no con los estándares desarrollados por la jurisprudencia internacional que mayoritariamente se ha construido pensando en respuestas judiciales a violaciones aisladas, o en respuestas individuales a casos ocurridos en posibles contextos de violaciones masivas pero donde el juez responde a la particularidad del caso individual?.

O, desde el punto de vista normativo, ¿Cuándo una respuesta local, judicial o administrativa satisface los estándares de reparación fijados por el derecho internacional?, sabiendo que es imposible dar siempre una respuesta única. Particularmente, es indispensable profundizar en el proceso de restitución de tierras y en sus posibilidades reales, enfrentándolo al modelo desarrollista y excluyente del gobierno actual, en el cual, hay acaparamiento de tierras en la Altiplanura colombiana y acciones para desmontar los instrumentos jurídicos de defensa de los territorios indígenas, afrocolombianas y campesinos.

### ***3. Enfoque metodológico***

El presente escrito se basa en una revisión documental y bibliográfica, que reúne la información sobre el problema de restitución de tierras, a partir de la interpretación convencional y el Derecho Ambiental, que se evidencia en los datos obtenidos a nivel nacional por la inadecuada contextualización de la política agraria, que es incoherente y anacrónica respecto al reconocimiento de este derecho a las víctimas del conflicto armado en Colombia. La recolección de información se basó en la búsqueda bibliográfica y documental por medio de la

lectura crítica de documentos como *Restitución de Tierras: sueño o realidad*, elaborado por el Ministerio de Agricultura y la Unidad de Restitución de Tierras; Las memorias del conversatorio sobre *Los megaproyectos y la restitución de tierras en Medellín* y la *Ley de víctimas*.

Para alcanzar el objetivo propuesto en la investigación, se valoraron instrumentos y herramientas, como la estadística, crónicas, infografías y entrevistas que permitieron determinar el nivel actual de satisfacción de los actores que intervienen en el proceso de restitución. De forma general, la investigación es de tipo descriptivo, con un método empírico-analítico que partió de la fase exploratoria, para intentar, en una primera aproximación, determinar la pregunta problema. De la exploración inicial se pasó a la etapa descriptiva y confirmatoria que permitió detectar variables, relaciones y condiciones en las que se presenta el objeto de estudio, las cuales otorgan el nivel de objetividad exigido.

Finalmente, dentro de las conclusiones se caracteriza el problema de la restitución de tierras por medio de las consecuencias que hoy enseña como: asesinato de líderes, corrupción administrativa e ineficiencia de programas desarrollados con base en la ley internacional y la normatividad interna. También, desde la normativa ética, se explora la actuación del Estado, que evidencia los elementos relevantes que dieron origen a la ley 1448 de 2011, pero que actualmente no ha sido eficiente al dimensionar la problemática de despojo y abandono de tierras en el país. Y los problemas rurales heredados por el fracaso de las leyes de reforma agraria que evidencian la inequitativa distribución de la tenencia de la tierra.

De igual manera, se hace un análisis comparativo entre la incidencia del conflicto armado nacional y las repercusiones que ha tenido en la población civil de zonas aisladas del territorio, para encontrar la tipología de los hechos ocurridos en el momento del despojo. Paralelamente, también se examina la forma en que se ha transitado en la legislación hacia la consolidación de normas y jurisprudencia que reconozcan los derechos de las víctimas, vulnerados por diferentes grupos armados. En general, el desarrollo metodológico es una forma

de reunir conocimiento sobre el tema y aportar por medio de variables una visión sobre el cumplimiento de derechos a partir de la restitución de tierras.

#### **4. CUERPO O ANÁLISIS**

##### **4.1. Desarrollo rural y restitución de tierras**

En Colombia siempre ha existido una relación entre conflicto armado y conflicto agrario, por intereses particulares que han motivado despojos a lo largo de la historia del país. Por esta razón, el derecho agrario se presenta como obsoleto y desactualizado ante la política de restitución de tierras y reparación a víctimas, de manera que el problema de haber dejado de lado por tanto tiempo el tema agrario, es que las perspectivas no recogen las particularidades del presente. Además, si se reconoce la importancia de las negociaciones entre el Gobierno y las FARC en La Habana, se deduce que hay una nueva oportunidad de articular la política de tierras con la solución del conflicto armado que se sostiene con las FARC.

Es importante reconocer que la articulación se debe hacer solamente para reconocer el derecho a las víctimas que otorga la Constitución Política y la normatividad internacional que ha venido obligando al Estado a buscar soluciones reales y de compromiso con las personas que padecen el despojo. En este punto, es clara la posición que debatieron los jueces al argumentar, “que si bien es cierto que debe existir una relación entre sus fallos de restitución y la política de desarrollo rural, es difícil lograr esto cuando no hay una política clara de desarrollo rural, ya que ésta aún se encuentra en construcción” (Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados; Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento & Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Escuela Judicial, 2014).

De esta afirmación se desprende que entender el contexto, permite asimilar el proceso de restitución y las demás políticas de reparación a víctimas, ya que ninguna de las dos se desliga de la otra. Es recordar, que históricamente el problema de la tierra siempre ha caracterizado planteamientos políticos liberales y

conservadores, así como ser tema bandera del planteamiento ideológico de las FARC.

Uno de los problemas más importantes que hay en Colombia en relación con la tierra es el de la informalidad. Esto se debe a que las políticas de reforma agraria en Colombia se han basado en la idea de ocupación; es decir, el Estado puede adjudicar tierras a sujetos de reforma agraria que ocupen *de facto* un terreno baldío. De allí que el 48% de la tierra en Colombia no se encuentre formalizada, es decir, son tierras que no cuentan con un título jurídico de propiedad que esté inscrito en el Registro de Instrumentos Públicos (OEA; Ospina Restrepo, Juan Manuel, 2014).

En Colombia, desde el gobierno de Alfonso López Pumarejo, en 1936, se han hecho intentos por resolver por medio de una política agraria, el problema de propiedad de la tierra, en zonas como el Urabá Antioqueño, el Magdalena Medio y el Piedemonte llanero, donde se llevó a cabo la mayor colonización, el problema es tan grave que fue allí donde se asentaron grupos guerrilleros y actualmente es donde persisten mayores conflictos por la tierra. Sin embargo, algunos problemas por la tierra no han sido solamente causados por la violencia explícita, un ejemplo es la corrupción en algunas instancias del Estado que han ejecutado despojos jurídicos por medio de las notarías, con artimañas jurídicas que permiten adueñarse de tierras que en la mayoría de los casos pertenecen a campesinos minifundistas.

Una forma de blindar a las comunidades rurales el despojo jurídico y la precariedad en la tenencia de la tierra, es que cuando el Gobierno, a través del INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), adjudique tierras a los campesinos, entregue los títulos ya registrados en el Registro de Instrumentos Públicos. Aunque ha habido intentos de que esto sea así, hasta ahora se siguen entregando las resoluciones de adjudicación sin estar previamente registradas.

Las bases jurídicas que dieron protección a los campesinos se iniciaron formalmente con la Ley 200 de 1936, cuando se trató de definir los conflictos entre sujetos que se disputaban el territorio y con la Ley 160 de 1994, que reconoció territorios indígenas, afrodescendientes y campesinos. Pero la realidad vivida se ha encargado de demostrar que las normas de titulación amparadas por esta ley nunca se han cumplido y que solamente una parte mínima de estos grupos ha disfrutado de títulos reconocidos. La reforma agraria de 1961 y de 1968, que pretendieron modernizar el sector agrario, nunca se preocuparon por la equidad, es decir, en su programa se incluía la ayuda tecnológica a quienes se presentaban como empresarios del campo, con grandes extensiones de tierra sembrada y una producción promedio que era imposible para el campesino medio.

En este contexto, el conflicto interno que se desarrollaba aumentó para la época de forma desbocada, siendo presentado por el delegado para el informe de restitución de tierras de la OEA, de la siguiente manera: “En Colombia existen dos grandes conflictos en el sector rural: el conflicto agrario y el conflicto armado interno. Su articulación constituye lo que puede denominarse un conflicto rural mayor, que es la gran sombrilla de ambos”<sup>2</sup>. De acuerdo al informe sobre concentración de tierras en Colombia, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, en el año 2009 el indicador Gini, que hace referencia a las desigualdades en la distribución de tierras, ascendió a 0.84, es decir que siguió creciendo, permitiendo concluir que Colombia, en América, registra una de las desigualdades más altas.

En el mismo informe, se nombran cinco factores técnicos que de acuerdo a la ONU, mantienen la desigualdad en el sector, ellos son:

5. La desactualización del catastro
6. El poco avance en la relación del registro catastral
7. La modernización inconclusa de la oficina de Registros e Instrumentos Públicos

---

<sup>2</sup> Comentario tomado de PNDU, Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombiano Rural: Razones para la esperanza, Bogotá, 2011

8. La desigualdad en los avalúos catastrales por hectárea
9. Los atrasos en información y la deficiencia en su acceso (ONU, 2011, pág. 189)

Los cuales se agravan si se suma a ellos la informalidad en los títulos de propiedad que siempre ha existido en el campo colombiano. Es decir, la mayoría de campesinos no pueden protegerse del despojo, conseguir créditos o ayudas estatales, además de que esta informalidad no se puede medir. Solamente el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE, aportó cifras en un estudio que pondera los datos de la Encuesta Longitudinal Colombiana aplicada por la Universidad de los Andes, en el año 2010 a 10.800 hogares: 6.000 urbanos y 4.800 rurales. Las cifras obtenidas demostraron que la informalidad de la propiedad, con base en datos catastrales, tenía un promedio de 18,3% de los predios rurales, destacándose dos índices básicos de informalidad:

El primero, corresponde a la reportada directamente por los propietarios y el segundo, es reconocer por medio de preguntas, la veracidad de las personas que aducen esa calidad (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, 2010, pág. 127). De acuerdo a los resultados de la encuesta, aproximadamente el 65,8% de los hogares se identificó como propietario de su predio, pero solo el 39,9% era formal; es decir, una cuarta parte de los hogares solo tenía derechos informales de propiedad, entonces la informalidad asciende a 32,8%. De la cuarta parte nombrada, el 28,2% son arrendatarios o aparceros (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, 2010).

Como datos adjuntos que permiten dimensionar el problema de tierras en Colombia, están los del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP)<sup>3</sup>, que presentó un 54% de informalidad en la tenencia de tierras, a partir de las cifras obtenidas sobre los bienes objeto de protección, por ruta individual y ruta colectiva, que son los mecanismos diseñados a partir de la Ley 387 de 1997, para la protección de predios y territorios abandonados por la violencia.

---

<sup>3</sup> Organismo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que en síntesis ofreció los datos de la experiencia del Proyecto de Protección de Tierras de la Población Desplazada en 2010, Bogotá, pág. 127

En conclusión se puede afirmar que tanto las cifras de desigualdad en la tenencia, como las de informalidad en títulos, ejemplifican un panorama que demanda una política que enfrente las formas comunes de hacerse de las tierras y el poder económico, político y social que otorga su usufructo, ya que, estas situaciones, unidas al conflicto armado, que por ahora ha disminuido con los acuerdos logrados en la Habana, representan los retos que tiene la restitución de tierras y de derechos a las personas desplazadas. Adicionalmente, es importante resolver la duda de si las medidas adoptadas hasta ahora, y que aún están vigentes, están sirviendo al desarrollo del país, porque un ejemplo lo constituye el hecho de que en el caso de predios rurales, deban aplicarse normas como las del derecho de sociedades, como sucedió con un caso en los Montes de María, donde se enfrentó un campesino con una empresa (OEA; Ospina Restrepo, Juan Manuel, 2014).

#### **4.1.1. Conflicto armado y restitución de tierras**

El conflicto armado interno en Colombia es un fenómeno complejo que involucra dinámicas regionales y de poder. Es una situación que mantiene sus lógicas propias, creadas por los actores armados e institucionales que desplazaron, asesinaron y despojaron de territorios a comunidades completas y a individuos en particular. Aunque se reconoce que los paramilitares, fueron los principales despojadores de tierra en la década de los noventa, no se puede ignorar que los grupos guerrilleros también lo hicieron y que actualmente son otras estructuras armadas las que lo siguen practicando con violencia. De acuerdo con investigaciones desarrolladas, el repertorio común del desplazamiento y despojo de tierras fue el “Desplazamiento forzado de poblaciones enteras como arma de guerra, con el fin de tener el control estratégico del territorio” (Verdad Abierta, 2014).

De esta manera, fue el terror el que se imponía por medio de masacres como instrumento para despoblar zonas completas del país. Por la notoriedad que tenían, estos crímenes y el desplazamiento que causaban, cuando se presentó la desmovilización, la Unidad de Restitución de Tierras documentó casos en muchas regiones del país, brindando cifras muy altas del problema, pero dejando en claro

que solo de esta forma se podía iniciar el proceso de restitución conexo al conocimiento de la verdad, que debían brindar a las víctimas los jefes paramilitares recluidos en las cárceles nacionales y de Estados Unidos a donde fueron extraditados.

La actual situación de conflicto armado se convierte en un gran obstáculo a la hora de documentar la incidencia de las guerrillas en el abandono y el despojo en nuestro país. Es innegable que las guerrillas han causado abandono forzado de tierras en vastas extensiones y en algunos casos también han propiciado el despojo. Comprender y enfrentar la magnitud de los hechos generados por parte de los grupos guerrilleros es un trabajo que la URT también ha empezado hacer en zonas como: Caldas, Meta y el sur del Tolima (Verdad Abierta, 2014).

A partir de 1996 y hasta 2005, se recrudece la guerra, de manera que hay una transformación en cuanto a la relación de los grupos armados con la población civil, que es estigmatizada y se vuelve objetivo de las acciones violentas que buscan aumentar el desplazamiento forzado de miles de campesinos (as), acción que permitió a los organismos internacionales exigir una respuesta institucional. Las cifras de desplazamiento inscritas en el Registro Único de Víctimas, antes Registro Único de Población Desplazada, demuestran que,

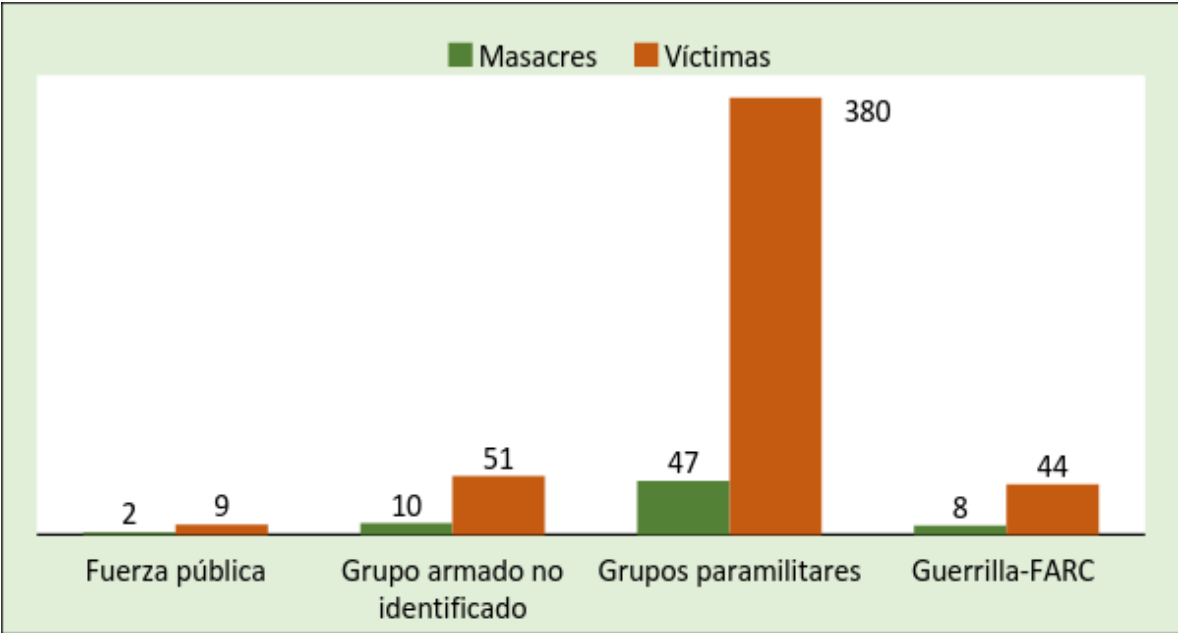
En solo seis años, entre 1996 y 2002, se llegó a 2'014.893 víctimas (...), entre el 2000 y el 2003, el número anual de personas en situación de desplazamiento forzado superó las 300.000 personas, pero son los años 2000, 2001 y 2002 los que presentaron las más altas cifras de desplazamiento con 53.470 hogares expulsados, para el 2001 un total de 79.284 y para el año 2002 una cifra exorbitante de 95.662.14. Para esta misma época (2000-2002), el desplazamiento también estuvo ligado con la gran cantidad de masacres cometidas por los distintos actores del conflicto armado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, pág. 156).

Según el informe del CMH, las acciones que sumaban 1.089, entre 1996 y 2002, dejaron 6.569 víctimas, siendo el 2000 el “año más crítico de las masacres en la historia contemporánea de la guerra en Colombia (...) cuando se registraron

260 masacres y 1.577 víctimas” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014), coincidiendo con la expansión de las estructuras paramilitares y la negociación de paz entre las FARC y el Gobierno de Andrés Pastrana, es decir, que a nivel general, hubo un incremento en la violación a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, DIH, padecido por los campesinos.

**Gráfico 1.**

**MASACRES Y VÍCTIMAS EN LA REGIÓN DE LOS MONTES DE MARÍA  
SEGÚN PERPETRADOR 1991 - 2005**



Fuente: Datos de Verdad Abierta, <https://goo.gl/U1i37x>. Consulta: 2 de noviembre de 2015

Para 2003 y 2006, se presentó la desmovilización parcial de 19 bloques de los grupos paramilitares; un desmonte que fue cubierto por la Ley 975 de 2005, nombrada como Ley de Justicia y Paz, que demostró que “Para el año 2006, las limitaciones de la desmovilización de los paramilitares hicieron inminente el proceso de rearme de otros grupos, los cuales se denominaron bandas criminales, fenómeno que se aceleró durante los años 2008 y 2010” (CMH, Centro de Memoria Histórica, 2012, pág. 25), aportando nuevas formas de violencia y desplazamiento forzado en las diferentes regiones del país.

El anterior panorama hace obligatorio recordar que algunas de las masacres que causaron mayor impacto social y desplazamiento son: “El salado en el departamento de Bolívar, cometida por paramilitares, que dejó 60 víctimas; la de Chengue, también en Bolívar, con un saldo de 35 víctimas, la de El Tigre en Putumayo, el 9 de enero de 1999 con 28 víctimas; y la de El Aro en Ituango, Antioquia, con un total de 14 víctimas” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, pág. 52). Cuando se indaga sobre los actores responsables de las masacres cometidas, se encuentra que

De las 1.982 masacres documentadas por el GMH (...) los grupos paramilitares perpetraron 1.166, es decir el 58,9% de ellas. Las guerrillas fueron responsables de 343 y la Fuerza Pública de 158, lo que equivale al 17,3% y 7,9% respectivamente. Por otra parte, 295 masacres, equivalentes al 14,8% del total, fueron cometidas por grupos armados cuya identidad no se pudo esclarecer. Las veinte masacres restantes corresponden a acciones conjuntas de grupos paramilitares y miembros de la Fuerza Pública, o acciones de otros grupos armados (agentes extranjeros o milicias populares).<sup>4</sup>

Finalmente, es importante resaltar que durante los últimos años, desde que se conformó la Unidad de Restitución de Tierras, tanto guerrilla, como las bandas criminales han amenazado, desplazado y asesinado a líderes de tierras, demostrando que el control territorial todavía tiene papel determinante que supone la misma forma de violencia, con participación de otros actores e intereses que se acercan a lo económico (PNUD, 2011, pág. 24). En algunas notas de prensa, se asegura que tanto las FARC, como las bandas criminales denominadas Urabeños, son los principales actores que persiguen a los

---

<sup>4</sup> Cifras tomadas del documento de Acción Social, Desplazamiento forzado en Colombia, que cita datos del CMH, marzo de 2010, consultado el 11 de junio de 2014 en [www.dps.gov.co/documentos/CIDH\\_Desplazamiento\\_Forzado\\_en\\_Colombia\\_Marzo\\_2010\\_para\\_Canciller%C3%ADa1.pdf](http://www.dps.gov.co/documentos/CIDH_Desplazamiento_Forzado_en_Colombia_Marzo_2010_para_Canciller%C3%ADa1.pdf).

reclamantes de tierra y los asesinan como forma de intimidación para las comunidades (Verdad Abierta, 2014).

El despojo, en el contexto del conflicto colombiano, ha sido un fenómeno que ha fragmentado y destruido el vínculo de las comunidades rurales, indígenas y afrocolombianas con la tierra y los territorios. Se trata entonces de un espacio vital, la base de otros procesos sociales como: la formación de redes sociales y relaciones de vecindad, la seguridad alimentaria, los procesos de identidad de viejas y nuevas generaciones, y el mantenimiento de la cultura y la cosmovisión (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, 2010).

##### **5. *Jurisdicción internacional vs políticas internas de reparación masiva***

La obligación internacional dirigida a la responsabilidad que tienen los Estados frente a la reparación integral por los daños causados por la violación de derechos fundamentales, tiene como base los tratados y jurisprudencia dictada por organismos internacionales que deben hacer seguimiento a las actuaciones de los gobiernos, por medio de herramientas judiciales creadas para evaluar estas actuaciones, específicamente cuando a políticas complejas se refiere, como es el caso de la Ley de restitución de tierras en Colombia, que para algunos es un avance, mientras para otros es un reto que tiene limitantes.

De esta manera, las dos posiciones enfrentadas, pretenden desconocer que haya una separación entre esfuerzos de reparación masiva y la adecuación de reparación en sede internacional que, “no desincentive los esfuerzos nacionales sino que los promueva, de tal manera que se potencialice el principio de complementariedad del sistema, pero sin retroceder en los estándares de reparación basados en la proporcionalidad frente al daño causado” (Sánchez León, 2015), es decir, no se puede presentar un modelo único, ni una receta mágica, porque, por ser materia difícil requiere de consensos, según los interesados, o lo que es lo mismo, dejar que las decisiones internas se tomen el tiempo que ellos quieran y la labor nunca termine para la víctima.

Por estas posiciones, es que la CIDH, ha buscado orientar un diálogo que cree institucionalidad nacional responsable de cumplir con éstas decisiones y que se alíe con los órganos internacionales, para estructurar medidas de reparación que incentiven mecanismos internos idóneos frente a las necesidades del problema a superar. Usando vías judiciales de reparación, con respuesta nacionales que se amparen en criterios universales de racionalidad, es la mejor forma de alcanzar objetivos y metas dentro de la ley, de manera que el acceso de las víctimas a las reparaciones sean idóneas. Entonces, para el tema de la restitución de tierras, la vía debe ser judicial, para que se den las medidas compensatorias equivalentes en caso de necesidad, cuidando que no produzcan enriquecimiento sin causa o doble reparación que anularían el proceso.

En otros componentes en donde sí existe una respuesta específica de la política, como son los componentes de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. Al evaluar la naturaleza de estas prestaciones, su contenido y su alcance se verifica que las medidas que consagra el programa administrativo tienen un notable grado de similitud con las medidas que ha ordenado la jurisprudencia de la Corte IDH, en particular, y el sistema internacional, en general. Allí, podría partirse de un modelo de intervención distinto.

En lugar de una construcción individual de la medida (que corra el riesgo de desconcentrar los esfuerzos nacionales, de generar distinciones injustificables frente a las víctimas, de desconocer los contextos locales o de llevar a la creación de sistemas paralelos de atención) y para promover el diseño de estos programas, la intervención puede dirigirse a orientar la construcción de la medida en sede nacional a partir de la institucionalidad ya creada para el tema. Con ello, por ejemplo, en el contexto colombiano se convierten en aliados para la implementación de las decisiones internacionales instituciones como el Centro Nacional de Memoria Histórica o las instituciones de salud asociadas al Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas.

Igualmente, la política interna puede responder a estas órdenes conjuntas de construcción de reparaciones, por ejemplo, creando la posibilidad de respuesta más rápida a casos decididos en sede internacional. Así se genera un diálogo productivo para el cumplimiento que impulse la solución de los casos (Sánchez León, 2015).

En este panorama, la intervención de organismos internacionales reviste como fin último la garantía efectiva de los derechos de las víctimas y el desempeño judicial más adecuado para la garantizar que las medidas construidas sean implementadas dentro de la respectiva ley. Es así como en Colombia, a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, se desarrolla el procedimiento de restitución de tierras, bajo mecanismos adecuados a la situación nacional, que permiten resolver solicitudes de víctimas. Como instrumento, la ley se diseñó para ser puente de justicia transicional, que coadyuvara con la superación de las causas estructurales del conflicto armado. Dentro de la redacción de la ley, se presentan tres hitos básicos para su comprensión y alcance:

5.1.1.1.1.1. Los mecanismos de protección patrimonial en favor de la población desplazada, dispuestos en la Ley 387 de 1997 y el decreto 2007 de 2001.

5.1.1.1.1.1. Los lineamientos de política pública proferidos por la Corte Constitucional frente a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, a partir de la Sentencia T-025 de 2004.

5.1.1.1.1.2. La caracterización del proceso de restitución establecido en la Ley 1448 de 2011, destacando su naturaleza y alcance, así como sus rasgos distintivos (Unidad de Restitución de tierras, 2014).

Frente a lo anterior, se puede inferir que Colombia ha armado un marco normativo complejo y completo en materia de reparaciones, con un importante conjunto de normas generales que regulan las condiciones de acceso a la reparación, que incluye disposiciones del procedimiento penal, de normas civiles y de procedimiento civil. Lo cual, en el contexto de violencia, se manifiesta insuficiente para poder enfrentar eficientemente el fenómeno de la victimización que ha dejado el conflicto armado.

Medidas como asistencia en salud, educación y funerarias, entre otras, inicialmente se encasillaron con el rotulo de “ayuda humanitaria”, pero actualmente, por exigencias de las mismas víctimas organizadas, se relacionan con mecanismos especiales y efectivos de reparación, más asociado a la justicia transicional, que frene las consecuencias y permita alcanzar la paz interior. Este marco se compone de cuatro partes complementarias entre sí, que se pueden denominar:

1. Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de víctimas y restitución de tierras.
2. Decreto Ley 4633, o de medidas de reparación para pueblos indígenas
3. Decreto Ley 4634, o de medidas de atención y reparación para el pueblo ROM o gitano de Colombia
4. Decreto Ley 4635, o de medidas de reparación para la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal.

Entendiendo que todos tienen la misma jerarquía legal y estipulan sistemas independientes. Además, todos parten de una concepción amplia de las violaciones y daños sufridos durante el conflicto armado, sin discriminación a todos los que hayan padecido violación grave del derecho internacional humanitario. Y que además sean reconocidos por la jurisprudencia nacional que sigue la doctrina internacional en la materia. En conclusión, la legislación colombiana tiene la obligación de incluir dentro de los beneficios a todas las personas que hayan sufrido violaciones catalogadas como infracciones a la Convención Americana de Derechos Humanos.

### **5.1. La protección patrimonial, antecedente de la restitución de tierras**

La Ley 387 de 1997, fue el primer paso que demostró el interés del gobierno por aplicar medidas que previnieran el desplazamiento forzado, junto con la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de las víctimas. Se buscó la defensa patrimonial de los afectados, salvaguardando la relación jurídica de propietario, poseedor, tenedor y ocupante de terrenos que fueron abandonados por la violencia que ejercían los grupos armados en las diferentes zonas del país. También se hizo responsable al gobierno de desarrollar

acciones que mitigaran los riesgos contra la vida e integridad de las personas y los bienes.

De igual forma, se estableció el deber del INCODER, antes INCORA, de llevar un registro de los predios rurales abandonados por las personas desplazadas, para informar a las autoridades que deben evitar la enajenación o transferencia en detrimento de la voluntad de los titulares de la propiedad. Precisamente, por medio del Decreto 2007 de 2001, se dictaron las medidas de protección patrimonial en beneficio de las víctimas de desplazamiento así:

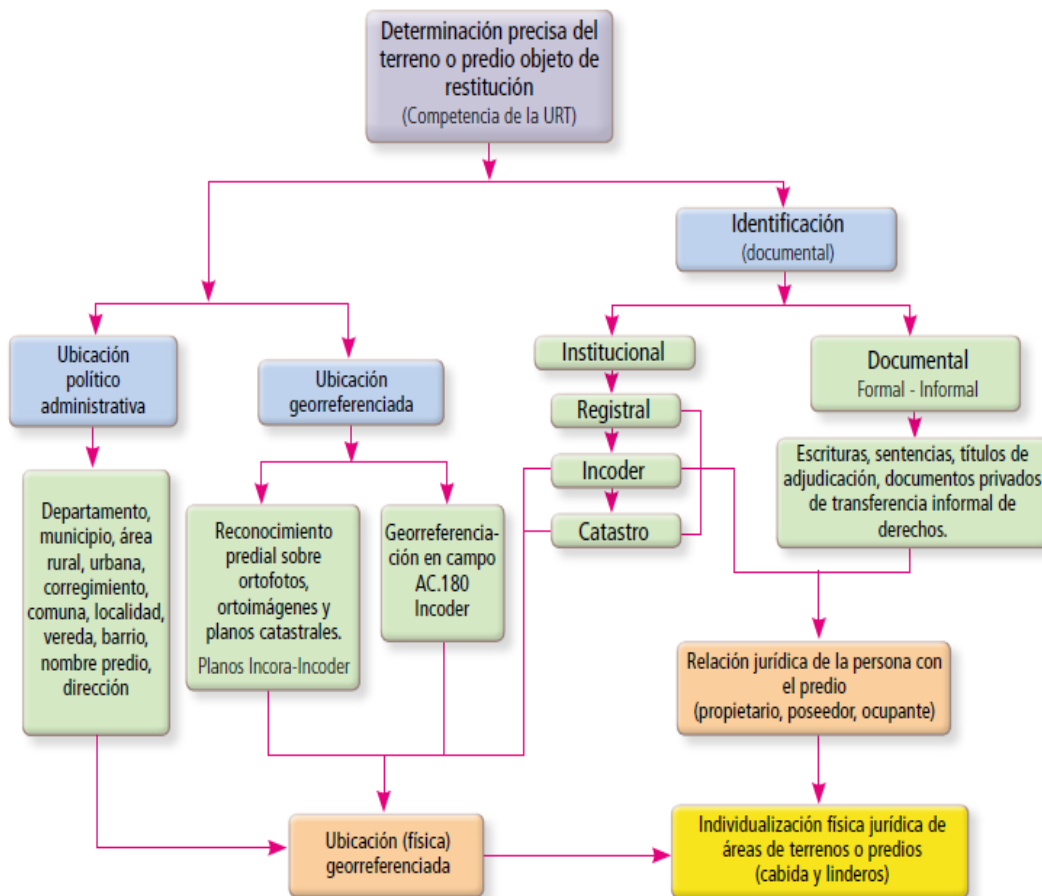
1. La declaratoria, por cuenta de los comités municipales, distritales o departamentales de atención integral a la población desplazada, de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia (denominada Ruta Colectiva de Protección). Además del mecanismo de construcción de informes de predios, para lograr la identificación de los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados dentro de la respectiva zona, determinando el período de vinculación de cada uno de ellos con el respectivo inmueble, los comités deben informar a la oficina de registro de instrumentos públicos sobre la declaratoria de zona de riesgo inminente de desplazamiento, señalando a los propietarios o poseedores de predios rurales que pueden resultar afectados. L
2. La denominada Ruta Individual, que inicia con la declaración individual de las personas afectadas por el abandono de tierras, ante el Ministerio Público. Luego esta entidad remite las declaraciones ante el Incoder, para sean ingresadas al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados e igualmente se informara a las oficinas de registro de instrumentos públicos correspondientes para la prohibición de actos de enajenación o transferencia sobre dichos predios.

Con la Ley 975 de 2005, que planteó los mecanismos de restitución, a través de procesos judiciales y bajo creación de las Comisiones Regionales de Restitución de bienes, salió a la luz pública, se identificaron diferentes formas de despojo, para crear la tipología básica que fuera útil en el momento de integrar

documentación sobre posibles formas no reconocidas aún en el contexto de la normatividad vigente.

El procedimiento para identificación física y jurídica de un predio, establecido por la URT, se presenta en la siguiente gráfica:

**Grafica 2. Proceso general para la identificación física y jurídica de un predio**



Fuente: URT 2014

## 5.2. La Corte Constitucional y la restitución de tierras

Como guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-025 de 2004, declaró que “la reiterada vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada llegó a constituir un estado de cosas inconstitucional” (Sánchez León, 2015, pág. 16), estableciendo una serie de órdenes en política pública a instituciones estatales que debían garantizar y proteger los derechos fundamentales de las víctimas. De

esta forma, profirió autos de seguimiento a la Sentencia T-025, en los que se precisaron las condiciones y criterios para declarar la superación del estado de cosas inconstitucional.

Por tal razón, se dieron plazos a los compromisos de las autoridades, se evaluó la política pública y su idoneidad para garantizar los derechos de los desplazados y el compromiso de las entidades territoriales, promoviendo la participación en el proceso de la sociedad civil y de las universidades. Específicamente, en los autos 185 de 2004, 176, 177 y 178 de 2005, se hizo seguimiento a las órdenes dictadas y al cumplimiento de compromisos del Estado en beneficio de los desplazados. Además, sostuvo que estos no eran suficientes para superar el estado de cosas inconstitucional y que no se estaba avanzando de forma acelerada y sostenida.

A medida que pasan los años, la Corte formula herramientas analíticas y conceptuales que facilitan el estudio de la política pública en beneficio de la población desplazada, buscando que si el Gobierno Nacional logra demostrar que existen soluciones duraderas en algunos temas, podría darse como superado el estado de cosas inconstitucional. Es decir, si se cumple con:

- (...) a) Goce efectivo de derechos por parte de un alto porcentaje de la población desplazada y demostración de que están dadas las condiciones para mantener este resultado y avanzar sosteniblemente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales.
- b) Corrección de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional, en especial (i) La insuficiencia de recursos y (ii) la precaria capacidad institucional. Estas causas deben ser corregidas a nivel nacional y territorial, según las prioridades departamentales y locales fijadas con base en la expulsión y recepción de Desplazados.
- c) Demostración de que las políticas públicas relacionadas con cada uno de los derechos constitucionales de los desplazados conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados, lo cual comprende dos aspectos esenciales reiterados por la

Corte en numerosas providencias: (i) La orientación de manera racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad y (ii) la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, menores, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad.

d) Demostración de que los desplazados, así como las organizaciones de la sociedad civil que aboguen por sus derechos, participen de manera oportuna, significativa y efectiva en la adopción de las decisiones estatales que les interesan y los afectan.

e) Contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del estado de cosas inconstitucional (...) (Magistrado Corte Constitucional Manuel José Cepeda, 2010, pág. 738).

En relación con la capacidad del Estado se enumeraron aspectos que debían ser superados como:

1. Falta de cobertura
2. Falencias en la información a la población desplazada respecto al contenido de sus derechos, los mecanismos que aseguran su goce, la ruta de atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables
3. Deficiencias en el aseguramiento de la integralidad, igualdad y calidad de la respuesta estatal
4. La persistencia de los problemas de coordinación de las entidades nacionales responsables de la atención integral a la población desplazada (Cepeda, 1992).

De igual manera, la Corte determinó que algunos componentes de la política debían ser replanteados en su totalidad por el rezago que mostraban, y porque su diseño amenazaban con perpetuar el estado de cosas inconstitucional, como ocurría en temas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras.

En cuanto a la restitución de tierras y el estado de cosas institucional, se evidencia que la ley de restitución de tierras es una política integral que de cierta manera fortaleció la capacidad institucional y permitió un procedimiento especial para recibir, tramitar y resolver las solicitudes que se ampliaron de forma

progresiva, priorizando las necesidades de seguridad y condiciones para el retorno, en un clima de reparación integral. A partir del reconocimiento del carácter de derecho fundamental de la restitución de tierras, se consiguió darle al proceso un carácter constitucional en concordancia con los objetivos de la justicia transicional y la salvaguarda de las víctimas del conflicto armado interno.

También se destacó el cumplimiento de la inclusión de la inversión de la carga de la prueba, la prueba sumaria, las presunciones de despojo o abandono forzado, la presunción de pruebas fidedignas y, la posibilidad de que las víctimas acudieran directamente y sin necesidad de representante ante los jueces especializados y que sean representadas judicialmente por parte de la Unidad de Restitución de Tierras con gratuidad en el proceso.

### **5.3. *Complementariedad en la justicia transicional***

Es indudable que hay una relación entre el proceso de restitución de tierras y el proceso de paz que se está negociando entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, en la medida en que las víctimas esperan que sea posible restituir los derechos que les arrebató este grupo por medio de su accionar, de esta manera, es posible que adquieran confianza en el proceso, si se encuentran fórmulas que permitan la conciliación de los derechos de las víctimas con la negociación del conflicto armado. De esta forma, se deduce que el proceso de Justicia Transicional depende de la combinación de los siguientes factores:

1. Intensidad del conflicto armado.
2. Incidencia de los movimientos sociales de víctimas.
3. Presión de la comunidad internacional.

Lo cual se infiere que, no hay formas de Justicia Transicional, sino que cada sociedad diseñaba su propia perspectiva, como resultado de los tres elementos enunciados, manteniendo un contexto de presión de la comunidad internacional, desde la apariencia del denominado control de convencionalidad. Además que la normatividad generada en torno a la Justicia Transicional está en construcción. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-821 de 2007, trata la diferencia de derechos, bajo medidas de estabilización de la población desplazada a partir de la

simple restitución de un predio, fundamentando su análisis en estándares internacionales.

Como se vio anteriormente, la Convención Americana de Derechos Humanos, a través de la Corte Interamericana, ha desempeñado un papel importante en estos temas, por ejemplo, recordando como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que define el derecho a la propiedad, está la virtud de entender el derecho a la propiedad no solo como el derecho que se deriva de un título, sino a partir de reconocer el derecho de otros que no tienen un título. Esta concepción en Colombia, sirvió para casos como el de Mapiripán en el Meta, donde solamente una de las víctimas tenía título de propiedad. De hecho la Corte Interamericana, en este caso, no amparó los derechos de las personas en cuanto a la propiedad, porque a la luz de la legislación colombiana no se puede reconocer derecho a la propiedad sin la existencia de un título. Pero sí el derecho a las posesiones.

El presente de la Ley está en manos de la Unidad de Restitución de Tierras que tiene presencia en 17 departamentos del país, a través de 17 direcciones territoriales, que funcionan en 23 oficinas. Cada una de ellas cuenta con profesionales jurídicos, catastrales (ingenieros y topógrafos) y de áreas de las ciencias sociales que se encargan de la atención directa al público, así como de conseguir la información necesaria, tramitar los casos hasta llevarlos al juez y hacer seguimiento en el posfallo (Unidad de Restitución de tierras, 2014).

En la atención al público, la Unidad de Restitución de Tierras ha procurado apoyo psicosocial a las víctimas en la medida en que deben recordar hechos de violencia que marcaron sus vidas. Teniendo claro que no se les debe revictimizar, pero si se les debe apoyar, por medio de una metodología de jornadas comunitarias, en municipios y veredas donde sea fácil para las víctimas acceder a la información y al trámite.

La realidad compleja que enfrenta el país ha obligado a que se contemple la idea de familia campesina en una parcela, lo cual, permite relaciones de convivencia particulares en medio de una sobrevivencia económica de formas diversas.

Aunque hay sectores que incluso hoy siguen apoyando una visión tan conservadora de la vida campesina como esta, la visión que debe importar es aquella que logre el respeto de los derechos y la pluralidad, así como las potencialidades de los diversos sujetos en el territorio. Por otra parte, una de las particularidades de la economía agraria en Colombia es que es uno de los pocos países que aún tiene una frontera agrícola en expansión. Hay una fuerza campesina que es muy importante para el país, pues son ellos quienes tienen la potencialidad de aprovechar aquellos territorios aún inexplorados. Aunque es cierto que muchos campesinos han tenido que migrar a las ciudades, también es importante resaltar que en la actualidad hay muchos campesinos que están en el campo luchando contra difíciles condiciones, descubriendo tierras y explotándolas (OEA; Concejo Superior de la Judicatura, 2014).

En esta realidad, las estadísticas enseñan que actualmente existen en el país 17 oficinas de la Unidad de Restitución de Tierras en igual número de departamentos así:

Tabla 1. Sedes Oficinas de URT

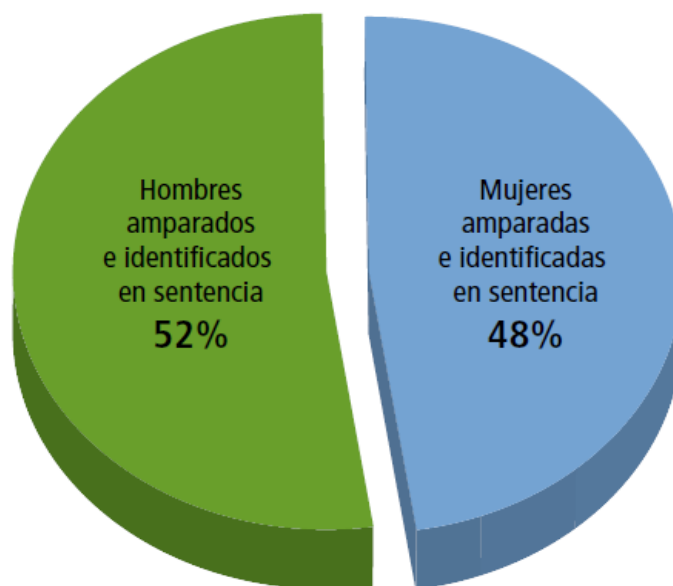
Dirección territorial	Sede oficina
Antioquia	Medellín
	Apartadó
	Caucasia
Córdoba	Montería
Cesar	Valledupar
Magdalena	Santa Marta
Atlántico	Barranquilla
Bolívar	Cartagena
	Carmen de Bolívar
Sucre	Sincelejo
Norte de Santander	Cúcuta
Magdalena Medio	Barrancabermeja
	Bucaramanga
Nariño	Pasto
	Tumaco
Tolima	Ibagué
Cauca	Popayán
Valle del Cauca	Cali
	Pereira
Putumayo	Mocoa
Meta	Villavicencio
Bogotá	Bogotá, D.C.
Chocó	Quibdó
<b>17 Direcciones territoriales</b>	<b>Total oficinas 23</b>

Fuente: URT. Restitución sueño o realidad 2014.

Dentro de las cuales se los jueces de restitución de tierras tienen la posibilidad de formar el camino que la legislación no puede hacer, ya que el conocimiento de cada caso permite un avance significativo. En este sentido, aunque no hay política de desarrollo rural clara y concreta que sirva de ruta, los jueces interpretan que deben potenciar las soluciones y así concluyen siendo parte de la operación del Estado en cuanto al reconocimiento de derechos. “Es importante crear una coordinación de nivel estatal, no sectorial, pues la reparación a las víctimas es un problema de Estado. De esta manera se puede evitar que a los jueces se les tache de ser culpables del fracaso de la política de restitución de tierras” (CMH, Centro de Memoria Histórica, 2012).

Gráfica 3.

Hombres y mujeres amparados e identificados en sentencias  
Total Nacional (%)



Sentencias de restitución de tierras. Jueces y tribunales civiles especializados en restitución de tierras.  
A corte 1º de julio de 2014. Equipo de Monitoreo de Fallos - EMF / Grupo de gestión Snariv-URT

## VI. Conclusión

Tras la implementación de la Ley 1448 de 2011, o de restitución de tierras, la reclamación de predios se ha centrado en grandes extensiones de tierra, de zonas del país cuyo historial desemboca en la ocupación de muchas familias, que no han alcanzado a llenar las exigencias que se les imponen para recuperar los espacios

que la violencia les arrebató con anuencia de la desidia Estatal para acompañar el proceso que se constituye en una de las peores formas de incumplimiento de derechos básicos.

Lejos de significar el fracaso o no de un proceso obligatorio, la situación representa el mayor reto que un Estado pueda tener, para ofrecer la seguridad, como garante, del cumplimiento de derechos, en un panorama de violencia continua que supone enfilar contenidos hacia el logro de la paz, que subyace en el espíritu de la ley. Por tanto, para instituciones como la Unidad de Restitución de Tierras, el llamado es a actuar involucrando a las víctimas en un proceso administrativo de condiciones únicas de un grado de vulnerabilidad y victimización que hacen a las personas sujetos de especial protección.

En definitiva, lo cierto es que la responsabilidad de cada institución, teniendo presente la competencia de cada una desde la Ley 1448 y la misión institucional, es aportar desde las áreas misionales de lo territorial, la pertinencia de cualquier intervención, considerando los posibles conflictos de intereses que se podrían generar ante la representación de la víctima y los terceros intervinientes, así como los posibles riesgos en materia de seguridad para los funcionarios que en terreno adelantan labor comunitaria. Pese a las polémicas generadas, se debe abordar cada caso, con la competencia otorgada por la ley por medio de actividades de recolección de información para lograr la acción sin daño.

Teniendo en cuenta que como eje básico de la nueva política para la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, se presenta la ley 1450 de 2011, la ley 1448 de 2011, y el Plan Nacional de Desarrollo, se deben replantear las herramientas que velan por el efectivo cumplimiento de la restitución de tierras, de forma que sean el engranaje institucional que permita alcanzar las condiciones favorables a todas las personas que están dentro del proceso. De cara al postconflicto que parece llegar, se deben analizar las condiciones en las que esta población puede retomar sus territorios, de manera, que se presente un verdadero desarrollo agrario.

Frente a la impunidad de los actores directos e indirectos, que fueron quienes causaron las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho

internacional humanitario, es perentorio trabajar en la armonización de la restitución, buscando coherencia y compatibilidad para facilitar la convivencia y la capacidad institucional clave en el tema de asignación de zonas y recursos. Ahora bien, las políticas sí están presentes, lo que es importante es si realmente existe articulación entre ellas, pues el desplazamiento es una problemática de niveles de complejidad muy elevados, que requieren de estudios minuciosos y de elaboración cuidadosa en la medida en que compromete a muchas personas y a una realidad de conflicto y violencia que aún esta latente.

Así las cosas, se comprende que parte de la desarticulación, está relacionada con la falta de modulación legislativa, en la medida en que existen disposiciones internas que contraríen el Derecho Internacional en cuanto derechos patrimoniales de las víctimas. Igualmente, con los criterios de eficiencia social, como la inclusión y la equidad. Esto significaría que debe coexistir un modelo de apoyo a la economía campesina con la Nueva Política para la población víctima del desplazamiento y la política de tierras y territorios.

De igual manera, los lineamientos básicos de la política se pueden resumir en cuatro ejes: 1. fortalecer la seguridad para llegar a la paz y así contrarrestar las causas que generan el Desplazamiento Forzado por la Violencia; 2. implementar y reglamentar mecanismos de justicia transicional que garanticen la población en situación de desplazamiento pueda ser reparada, como víctimas de delitos de lesa humanidad; 3. Avanzar en el Goce Efectivo de Derechos de las víctimas por el conflicto armado, para que puedan ser reubicados o retornar a sus tierras, ya sea en lo rural o en lo urbano y 4. Mantener los cuatro ejes de la política pública en los que se encuentran: la capacidad institucional, el enfoque diferencial, la articulación entre el nivel nacional y el nivel territorial y la participación.

En cuanto a la articulación de la Política de Tierras y Territorios con otras políticas, se debe buscar trabajar con coordinación para lograr reparar las víctimas del desplazamiento de manera integral. Así las cosas, se destaca la importancia de la articulación de la Política de Tierras y Territorios con las políticas dirigidas a la Población Víctima de Desplazamiento, entre ellas, las que contemplan la prevención y la protección; verdad, justicia y reparación; vivienda y generación de

ingresos, así como las del Plan Nacional de Desarrollo de 2010-2014, en particular las que se encuentran ligadas a la seguridad, el desarrollo rural y minero energético.

Es igualmente importante, que no se presente solamente la mera devolución del bien inmueble, sino llevarse a cabo medidas como la formalización del inmueble restituido (seguridad jurídica), el saneamiento de pasivos, la provisión de insumos y recursos para una explotación productiva del predio, la dotación de bienes y servicios públicos y fuentes de empleo. También se debe contemplar la existencia de tierras para compensar a las víctimas que no puedan regresar a sus lugares de origen. De conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, se impone el deber de revisar la concordancia de la legislación interna con el objetivo de retirar aquellas normas que desconozcan o que simplemente restrinjan los derechos de propiedad, posesiones y de restitución, y a su vez que adopten aquellas que impidan la repetición de las violaciones (artículo 3, Decreto 4800 de 2011).

Existen disposiciones que atentan contra los derechos citados, que impedirían en cierta saldar la deuda con los despojados tales como: Aquellas que permiten adquirir por prescripción las tierras obtenidas por medio de la fuerza, la violencia, el fraude o el engaño (Ley 791 de 2002); las que autorizan la venta de cosa ajena y la simulación (testaferrato) y la posibilidad de deshacerla (Código Civil y decretos 4760 de 2005 y 3391 de 2006, y reglamentarios de la Ley 975 de 2005). Aquellas que definen los términos de prescripción y caducidad de las acciones de nulidad y posesorias (policivas y jurisdiccionales), y las que permiten rematar o declarar la caducidad de las titulaciones sin tener en cuenta la situación de la población desplazada, y aquellas que imponen la exigencia del consentimiento del afectado para revocar actos particulares, sin perjuicio de que se trate de un despojador (Código Contencioso Administrativo).

En cuanto al derecho a la propiedad y a la restitución colectiva de los territorios de los grupos étnicos, es un derecho constitucional fundamental, de manera que, los pueblos indígenas y las comunidades negras, Palenqueras y afrodescendientes no pueden ser desalojados de sus territorios ancestrales

(resguardos coloniales y post constitución de 1991 o reservas y títulos colectivos). Así pues, es deber del Estado es restituirles los mismos territorios, salvo que sea imposible, caso en el cual se debería entregar tierras cuya calidad y estatuto jurídico, sea igual a la que ocupaban y sólo de manera excepcional y previa la obtención de su consentimiento previo, libre e informado podrán ser indemnizados monetariamente (Convenio 169 de la OIT y Declaración de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas).

De la misma forma, los territorios colectivos ostentan el carácter de inajenables, imprescriptibles e inalienables (artículo 63, C.P.), pero a Pesar de ello, como lo afirma la Corte, Colombia ha sido un país que se ha caracterizado por la avaricia despojadora que se ha empeñado en perjudicar a la comunidad indígena y afrodescendiente, las cuales han sido objeto de múltiples, sistemáticas y recurrentes violaciones en el marco del conflicto armado y de los intereses económicos y militares que yacen en sus territorios así como sus recursos naturales. (Autos 004 y 005 de 2009).

No obstante los variados y amplios diagnósticos sobre la situación de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, negras y Palenqueras en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, así como en diversos informes de relatores de las Naciones Unidas y de las organizaciones étnicas, son apenas incipientes los avances en el cumplimiento de las órdenes de la Corte. De hecho, sólo recientemente se adoptó el Programa de Garantías y algunos de los 35 planes de salvaguarda de igual número de pueblos indígenas.

## VII. FUENTES DE CONSULTA

- Agudelo Betancour, N. (1997). *Grandes corrientes del derecho penal. Escuela positiva*. Bogotá: Nuevo Foro.
- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. (2010). *Colombia en Movimiento un análisis descriptivo. Facultad de Economía*. Bogotá: Uniandes.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Desplazamientos en Colombia por la violencia*. Bogotá: CNMH.
- Cepeda, M. J. (1992). *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*. Bogotá: Temis S.A.
- CIDH, Sentencia T-153 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos n.e de n.e de 1998).
- CIDH, C. I. (1969). *Pacto de San José*. San José de Costa Rica: CIDH.
- CMH. (2009). *La masacre del salado. Esa guerra no era nuestra*. Bogotá: Ediciones Semana.
- CMH, Centro de Memoria Histórica. (2012). *Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*. Bogotá: CMH.
- Congreso de la República. (2003). *Sistema Político colombiano*. Bogotá: Secretaria del Senado.
- Corte Constitucional . (1998). *Fallo de tutela por incumplimiento de Derechos Humanos en cárceles*. Medellín: Corte Constitucional .
- Corte Constitucional. Sentencia T-153/98, T-153/98 (Corte Constitucional 28 de Abril de 1998).
- CPP, C. ú. (2001). *Código de Procedimiento Penal*. Bogotá: Ministerio de Justicia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Conpes: POLÍTICA DE RESTITUCION DE TIERRAS EN COLOMBIA*. Bogotá: DNP.
- Kant, E. (1962). *Principios metafísicos del derecho*. México: Cajicá.
- Magistrado Corte Constitucional Manuel José Cepeda. (8 de Junio de 2010). *Más allá del desplazamiento*. Bogotá: Cijus.
- Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados; Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento & Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Escuela Judicial. (2014).

- Conversatorios sobre restitución de tierras y territorios.* Bogotá: ALVI impresores s.a.s.
- Monseñor Giraldo, A. (2005). *Visión de la Conferencia Episcopal.* Bogotá: Episcopado Nacional.
- Naciones Unidas. Derechos Humanos. (1955). *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.* Ginebra : OACDH.
- OACNUDH Colombia & Defensoría del Pueblo. (2003). *Análisis sobre la política de restitución de tierras en Colombia*
- OEA; Concejo Superior de la Judicatura. (2014). *Converstorios sobre Restitución de Tierras y Territorios.* Bogotá: ALVI Impresores S.A.S.
- OEA; Ospina Restrepo, Juan Manuel. (2014). Conflicto armado y restitución de tierras. *Sobre restitución de tierras y territorios* (págs. 26-29). Bogotá: ALVI impresores.
- ONU. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia Rural: Razones para la esperanza.* Bogotá: Minagricultura.
- Organizacion de Estados Americanos, OEA. (1969 ). *CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José).* San José, Costa Rica : OEA.
- PNUD. (2011). *Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación.* Bogotá: Colección Cuadernos INDH.
- Reyes Echandía, A. (1996). *Derecho Penal.* Bogotá: Temis.
- Sánchez León, N. C. (2015). *Peritaje ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* Bogotá: CIDH.
- Sentencia C-806/02, CC ST-806 (Corte Constitucional; MP Clara Inés Vargas Hernández 3 de Octubre de 2002).
- Sentencia T-025 de 2004, Tutela (Corte Constitucional 17 de Junio de 2004).
- Sentencia T-153. Corte Constitucional, Vulneración de derechos fundamentales (Corte Constitucional 13 de Septiembre de 1998).
- Unidad de Restitución de tierras. (2014). *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad.* Bogotá: Alternativa gráfica.

Verdad Abierta. (2014). Grupos armados e impunidad, talón de aquiles de la restitución. *Verdad Abierta*, 16-22.

Verdad Abierta. (2014). La estrategia de despojo de tierras de los hermanos Castaño. *Verdad Abierta*, 18-32.