Comisión Colombiana de Juristas
Organización no gubernamental con estatus consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (Lima)

# Informe sobre la implementación de las medidas de restitución de tierras de la población desplazada contempladas en la Ley de Víctimas

## 2011 -2012

## Bogotá, agosto de 2012

Calle 72 # 12 – 65 piso 7 | www.coljuristas.org | info@coljuristas.org | teléfono: (+571) 7449333| fax: (+571) 7432643 | Bogotá, Colombia

**Informe de la implementación de las medidas de restitución de tierras de la población desplazada contempladas en la Ley de Víctimas**

**2011 -2012**

**Tabla de Contenido**

**Presentación**

**Introducción**

**Capítulo 1**

**El derecho a la restitución de las tierras y el patrimonio de las personas refugiadas y desplazadas internas se encuentra reconocido en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos**

1.1 Las víctimas de violaciones a los derechos humanos tienen derecho a obtener reparaciones

1.2 Los Estados tienen la obligación de garantizar la protección y devolución de las propiedades y posesiones de las víctimas del desplazamiento interno

1.3 La obligación de restitución comprende las tierras, las viviendas y el patrimonio de las víctimas

1.4 Los pueblos indígenas y tribales tienen derechos sobre sus territorios ancestrales

1.5 Los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de sus tierras

**Capítulo 2**

**La normatividad interna reconoce el derecho a la restitución de los bienes a las víctimas**

2.1 La ley 387 de 1997 reconoce los derechos de las personas internamente desplazadas al retorno y a acceder a soluciones definitivas al desplazamiento

2.2 La "*Ley de justicia y paz*" reconoce los derechos de las víctimas de los grupos paramilitares y guerrilleros

**Capítulo 3**

**La Ley de Víctimas adoptó medidas para la restitución de las tierras usurpadas**

3.1 La ley 1148 de 2011 no reconoce a la totalidad de las víctimas

3.2 La Ley de Víctimas no incluyó la restitución de las viviendas y el patrimonio

3.3 La Ley de Víctimas no garantiza los derechos de los arrendatarios, aparceros y tenedores que hayan sido despojados de sus tierras

3.4 La Ley de Víctimas permite a terceros la explotación de la tierra usurpada

3.5 La Ley de Víctimas posibilita la impunidad para el despojo y otras violaciones de derechos humanos

3.6. La ley 1448 castiga a la víctimas de usurpación con la pérdida del derecho a la restitución de su tierra si ocupan o hacen uso de esta antes de que el juez se la restituya

3.7 El Congreso de la República delegó al gobierno la regulación de aspectos sustantivos de la Ley de Víctimas mediante creación de programas y reglamentos

3.8 La Ley 1448 ordena medidas de protección a las víctimas, testigos y funcionarios a cargo de la reparación

**Capítulo 4**

**La reparación de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas incluye la restitución de sus territorios**

4.1 La reparación de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas contempla la restitución de sus territorios ancestrales

4.2 El gobierno dispuso algunas medidas de protección para los pueblos indígenas en medio del conflicto armado interno

4.3 La reparación de las víctimas afrocolombianas incluye la restitución de sus territorios

4.4 El gobierno dispuso medidas de protección para las víctimas pertenecientes a la población afrocolombiana

**Capítulo 5**

**El gobierno puso en funcionamiento la Unidad de Restitución de Tierras y el Registro de Tierras abandonadas y despojadas**

5.1 La Unidad de Restitución de Tierras fue puesta en funcionamiento

5.2 La focalización del Registro de Tierras privilegia la información suministrada por la fuerza pública

**Capítulo 6**

**Las medidas de protección a las víctimas carecen de enfoque preventivo**

6.1 El Programa de Protección conserva el enfoque individual y reactivo

6.2 Las nuevas medidas de protección no corrigen los problemas del anterior programa

6.3 Las medidas de protección no son adecuadas para enfrentar los factores de riesgo derivados del contexto de conflicto armado y violencia sociopolítica

**Capítulo 7**

**La población refugiada no dispone de garantías para la restitución de sus tierras**

7.1 La Ley 1448 de 2011 no reconoce a las víctimas de situaciones de violencia generalizada que buscan protección internacional

7.2 La solicitud de reparación ante las embajadas y consulados supone un riesgo de pérdida de la protección internacional

7.3 La aplicación de la Ley de Víctimas conlleva el riesgo de repatriación sin que se cumplan las debidas garantías

7.4 Las víctimas residentes en otros países no cuentan con garantías para la restitución de sus tierras

**Capítulo 8**

**La implementación de las medidas de restitución de tierras se encuentra en la etapa de adecuación institucional**

8.1 La asignación de recursos presupuestales para la reparación de las víctimas está condicionada por la sostenibilidad fiscal

8.2 La implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas se encuentra en la etapa de focalización

8.3 Los primeros jueces de restitución fueron nombrados en condiciones de provisionalidad

8.4 La Superintendencia Delegada para la Protección, Formalización y Restitución de tierras entró en funcionamiento

**Capítulo 9**

**El elevado riesgo de violaciones a los derechos humanos de las víctimas es el principal obstáculo para la restitución de las tierras**

9.1 Las zonas de restitución se definieron con base en información de inteligencia militar

9.2 El enfoque de la política de protección es inadecuado para prevenir los factores de riesgo derivados del conflicto armado y la violencia sociopolítica

**Capítulo 10**

**Conclusiones: La restitución de tierras se encuentra en la etapa de despegue**

**Capítulo 11**

**Recomendaciones**

**Presentación**

La Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- tiene por objetivo la promoción de los derechos humanos y del derecho humanitario en Colombia y la aplicación de los instrumentos internacionales de protección de los mismos. En este marco, la CCJ monitorea la situación de los derechos de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, tales como las víctimas del desplazamiento forzado, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y campesinas, al igual que el cumplimiento de las obligaciones del Estado en cuanto a la eliminación de la discriminación y la violencia contra las mujeres. En tal sentido, la CCJ sigue la aplicación de las recomendaciones de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos y elabora informes temáticos al respecto.

La CCJ ha elaborado el presente Informe sobre la implementación, de la ley 1448 de 2011, conocida como "Ley de Víctimas", con la finalidad de brindar información y analizar el estado de cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en relación con la restitución de las tierras abandonadas y usurpadas a las víctimas del desplazamiento forzado a junio de 2012.

En su primer capítulo el informe hace un recuento del reconocimiento del derecho a la restitución de las tierras y el patrimonio en distintos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. En el segundo capítulo se hace un recuento de las normas internas relacionadas con la restitución de tierras, anteriores a la promulgación de la Ley de Víctimas. El capítulo tercero del documento señala los aspectos positivos y problemáticos de las medidas para la restitución de tierras contempladas en la Ley de Víctimas. En el capítulo cuarto se exponen las medidas contenidas en los decretos ley expedidos por el gobierno con respecto de restitución de los territorios colectivos pertenecientes a los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.

El capítulo quinto se ocupa del Registro de tierras abandonadas y despojadas creado por la Ley de Víctimas. Por su parte, el sexto capítulo analiza las medidas de protección a las víctimas ordenadas por la Ley y el séptimo capítulo estudia el acceso de los refugiados a las medidas de reparación y restitución. El octavo capítulo trata de la adecuación institucional para la restitución de tierras que fueron ordenadas por la Ley de Víctimas.

Los capítulos noveno y décimo contienen las conclusiones y recomendaciones relativas a la implementación de las medidas de restitución de tierras.

**Introducción**

Las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario han originado el desplazamiento forzado de cerca de cinco millones de personas en Colombia, desde la década de los años ochenta. En los años noventa ya se advertía que entre las causas subyacentes del desplazamiento forzado estaba el interés de los grupos paramilitares y sus promotores por apropiarse de las tierras de las poblaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas, con el propósito cambiar su uso hacia proyectos agroindustriales, ganaderos y de explotación de recursos naturales, especialmente mineros, produciendo como resultado una contrarreforma agraria[1]. Las condiciones mencionadas impiden a las comunidades decidir autónomamente el uso del suelo y los recursos del territorio. Asimismo, la carencia de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra intensifica el riesgo de desplazamiento forzado y de despojo de las tierras de muchas comunidades.

La estimación magnitud del despojo de tierras varía de los 10 millones de hectáreas por Movimiento Nacional de Víctimas a los 2,5 millones de has calculados por la Contraloría General de la Nación[2]. Por su parte, el Proyecto de Protección de Tierras del gobierno estima que a 2010 la extensión de tierras abandonadas se acercaba a los ocho millones de has, afectando 280.000 predios pertenecientes a unas 800.000 familias[3].

En el país, las estructuras paramilitares y sus promotores han provocado el desplazamiento forzado y aplicado varias formas de despojo y afectación de los derechos sobre las tierras, viviendas, infraestructura física, cultivos y semovientes. Entre las modalidades de despojo se encuentran el aprovechamiento de la imposibilidad de que las víctimas cumplan sus obligaciones crediticias; la ocupación por terceros, quienes explotan las tierras o pretenden convertirse en sus propietarios; la venta forzada a menor precio ante los cambios en el valor de la tierra y del patrimonio como consecuencia de las condiciones de violencia sociopolítica y conflicto armado; y la implementación de proyectos de infraestructura y explotación agroindustrial y minera que incentivan el interés privado por aprovechar el previsible incremento del valor de la tierra.

---

[1] En el informe de su misión a Colombia de 1994, el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para las personas internamente desplazadas, Sr. Francis M. Deng, advertía que "*ocurre una "contrarreforma" agraria, cuando los paramilitares, narcotraficantes y otros vinculados con ellos*". El Representante Especial señalaba que algunas empresas locales e internacionales dedicadas a la minería, la ganadería y la agricultura en gran escala habían contribuido a los conflictos sociales y a la violencia, contratando o creando grupos paramilitares, a fin de proteger sus intereses. Ver al respecto: Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 51º período de sesiones*, Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/95 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición Estudio de casos de desplazamiento: Colombia*, E/CN.4/1995/50/Add.1, 3 de octubre de 1994, Párr. 22 y 60.

[2] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –Acnur- , *Desplazamiento Forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*, abril de 2011, pág. 27.

[3] Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada –PPTP-, *Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia,* diciembre de 2010, pág. 114.

El agravamiento a través del tiempo de la crisis de desplazamiento forzado y despojo en Colombia ha llamado la atención de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, entre estos el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las Personas Internamente Desplazadas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Consejo de Derechos Humanos. Durante años, dichos órganos internacionales han instado al Estado colombiano a cumplir sus obligaciones en materia soluciones al desplazamiento forzado, para lo cual le han recomendado la adopción de medidas que garanticen los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, especialmente la restitución de sus tierras, viviendas y patrimonio[4].

Producto de la insistencia de las víctimas, las organizaciones de derechos humanos y los órganos internacionales de protección, el Congreso de la República aprobó en junio de 2011 la ley 1448, conocida como "Ley de Víctimas"[5]. A la fecha de cierre del presente reporte en junio de 2012, dicha Ley había sido parcialmente reglamentada y su implementación enfrenta los desafíos y obstáculos derivados del contexto del conflicto armado interno, la persistencia de las estructuras paramilitares y la impunidad reinante, a lo cual se añade la ausencia de políticas que garanticen los derechos de las comunidades rurales y su desarrollo autónomo.

[4] El Consejo de Derechos Humanos, en las sesiones de diciembre de 2008, examinó a Colombia mediante el mecanismo del Examen Periódico Universal y formuló una serie de recomendaciones dirigidas al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y derecho humanitario, entre las que se encuentran medidas para prevenir y atender el desplazamiento forzado y para restituir las tierras y/o compensar adecuadamente a quienes se les haya usurpado su propiedad (Recomendaciones 36 y 37); medidas sociales y económicas para que los desplazados internos, en particular los pertenecientes a las minorías, como las comunidades indígenas y los afrodescendientes, puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos (Recomendación 38); medidas para garantizar la seguridad de las personas desplazadas y proteger sus derechos de propiedad (Recomendación 39). Por su parte, el Acnur ha formulado un conjunto de valiosas recomendaciones sobre aspectos de la restitución relativos al universo de las víctimas del abandono y el despojo; los no propietarios y tenedores; la identificación de las tierras y territorios despojados; la integralidad de la legislación relacionada con el patrimonio de las víctimas; las medidas para reformar la estructura agraria de tenencia que mantiene la inequidad en la distribución de la tierra; la continuidad del conflicto armado y la protección individual y colectiva de la población desplazada que gestiona la restitución de las tierras y territorios y para quienes retornan; la participación de las víctimas en las decisiones sobre restitución, retorno y uso del territorio; las condiciones de los retornos; el derecho a la verdad; el derecho de las poblaciones indígenas y afrocolombianas a la consulta previa, libre e informada; la situación particular de las mujeres desplazadas y el diseño institucional. Ver al respecto: Acnur, citado *supra* en Nota 2, págs. 137 a 155. Asimismo, el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas desplazadas, Sr. Walter Kälin, recomendó en 2007 al Estado la adopción de medidas legislativas que permitieran la restitución directa de los bienes a las víctimas del desplazamiento forzado, en lugar de canalizarlas a través del Fondo de Nacional de Reparación; y Promover que los paramilitares que aspiraran a los beneficios de la ley 975 de 2005 confiesen toda la verdad, incluida la información sobre los desplazamientos que han ocasionado y las tierras y las propiedades que usurparon, al igual que los nombres de las personas a quienes las transfirieron, de conformidad con sentencia C-370 de 2006 de la Corte Constitucional. Ver al respecto: Naciones Unidas, Consejo de Derechos humanos. Cuarto período de sesiones. *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, Adición Misión a Colombia*. A/HRC/4/38/Add. 3, 24 de enero de 2007, Párr. 80.

[5] Ley 1448 de 2011 *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.*

## Capítulo 1

## El derecho a la restitución de las tierras y el patrimonio de las personas refugiadas y desplazadas internas se encuentra reconocido en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como conjunto de instrumentos de protección, reconoce los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Como se verá a continuación, dichos instrumentos definen que el derecho a la restitución forma parte del derecho a la reparación, de lo cual se desprenden compromisos y obligaciones por parte de los Estados.

En el presente capítulo se resume el reconocimiento de los derechos de las víctimas en distintos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, así como las correspondientes obligaciones de los Estados en materia de reparación de los daños, subrayando las obligaciones relacionadas con el derecho a la restitución de las tierras, viviendas y el patrimonio de las víctimas.

### 1.1 Las víctimas de violaciones a los derechos humanos tienen derecho a obtener reparaciones

Mediante la resolución 60/147 de 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*[6].

La Asamblea General destaca en la citada resolución que los Principios y Directrices contienen mecanismos, modalidades, procedimientos y métodos para el cumplimiento de las obligaciones jurídicas de los Estados, existentes conforme a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario, que son complementarios. Además, la Asamblea recomienda a los Estados respetar los Principios y Directrices Básicos, y como parte de la prevención de las violaciones de derechos humanos y de las garantías de no repetición de dichas violaciones, la promoción de la observancia de las normas internacionales de parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y las fuerzas militares y de seguridad, los órganos legislativos, el poder judicial, las víctimas y sus representantes, entre otros.

Los mencionados Principios y Directrices señalan que, de conformidad con lo previsto en

[6] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.*

el derecho internacional, los recursos a que tienen derecho las víctimas contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario deben comprender: a) El acceso igual y efectivo a la justicia; b) la reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido; y c) el acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación (Párr. 11).

En ese sentido, los Principios y Directrices señalan que se debería dar a las víctimas, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva en las formas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (Párr. 18).

Con respecto a la restitución, los Principios y Directrices Básicas señalan que:

> "*La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes*"[7].

1.2 Los Estados tienen la obligación de garantizar la protección y devolución de las propiedades y posesiones de las víctimas del desplazamiento interno

Los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* adoptados por las Naciones Unidas, precisan los derechos y garantías para la protección de las víctimas durante su situación de desplazamiento. En el marco del derecho de las víctimas a retornar a su lugar de origen, en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, los Principios Rectores establecen que:

> "*Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan*"[8].

[7] *Ibíd*., Párr. 19

[8] Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 54º periodo de sesiones, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng*, *Adición Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1998/53/Add. 2*, 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add. 2, febrero 11 de 1998, Principio n.° 29.

Dicha obligación es complementaria a la obligación de proteger la propiedad y las posesiones abandonadas por las víctimas contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales (Principio Rector n.° 21).

1.3 La obligación de restitución comprende las tierras, las viviendas y el patrimonio de las víctimas

Los *Principios sobre restitución de viviendas y patrimonio de personas refugiadas y desplazadas internas* definen el contenido de las obligaciones relativas a la restitución de las viviendas, tierras y patrimonio de las víctimas

La restitución, entendida como la devolución de los bienes muebles e inmuebles al propietario original o titular del derecho, tiene importancia central para garantizar el derecho al retorno de las víctimas del desplazamiento y soluciones duraderas frente a esta situación.

En dicho sentido, los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio se aplican a las personas desplazadas internamente, refugiadas y demás personas que se encuentren en situaciones similares y hayan huido de su país aunque no estén encuadradas en la definición jurídica de refugiado, a quienes se haya privado de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, independientemente de la naturaleza del desplazamiento o de las circunstancias que lo originaron.

Estos Principios reconocen el derecho de las víctimas en situación de desplazamiento y refugio a "*que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial, otorgando prioridad a la de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento*" [9].

Asimismo, los Principios precisan que el derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de las personas refugiadas y desplazadas internas a quienes les asiste ese derecho a retornar (Principio n.°2).

1.4 Los pueblos indígenas y tribales tienen derechos sobre sus territorios ancestrales

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-reconoce el derecho de los pueblos indígenas y tribales a su territorio y establece las obligaciones estatales al respecto. De acuerdo con este Convenio se entiende por "*tierras*" el concepto de

[9] Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 57. ° período de sesiones, *Informe definitivo del Relator Especial Sergio Pablo Piñeiro, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, E/CN.4/Sub.2/2005/17, junio 28 de 205, Principio n.° 2.

"*territorios*", que abarca la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas y tribales ocupan o utilizan (Art. 13)[10].

De conformidad con el Convenio 169, los gobiernos tienen la obligación de garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión sobre los territorios ocupados tradicionalmente por los pueblos indígenas y tribales (Art. 14). En tal sentido, el Convenio señala que dichos pueblos no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan sin su consentimiento. Siempre que sea posible, estos pueblos tienen el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causa que motivaron su traslado y reubicación (Art. 16). En los casos excepcionales que el retorno a sus territorios no sea posible, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Además, el Convenio señala la obligación de indemnizar plenamente a las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y tribales trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento (Art. 16).

1.5 Los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de sus tierras

La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* reconoce, entre otros derechos, la restitución del territorio y establece que los Estados tienen la obligación de asegurar el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos (Art. 26).

Además, la Declaración dispone que los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus territorios, y que no se procederá a ningún traslado sin su consentimiento libre, previo e informado, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso (Art. 10).

En materia de reparación, la Declaración ordena que:

> "*Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado*"[11].

[10] Ley 21 de 1991 *por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989*.

[11] Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, Informe del Consejo de Derechos Humanos, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas,* A/61/L.67, septiembre 7 de 2007, Artículo 28.

Las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos son de obligatorio cumplimiento por parte del Estado colombiano, en virtud del bloque de constitucionalidad[12].

**Capítulo 2**

**La normatividad interna reconoce el derecho a la restitución de los bienes a las víctimas**

Con anterioridad a la Ley de Víctimas la legislación nacional no garantizaba el derecho de las víctimas a la restitución de sus bienes. No obstante, algunas leyes anteriores reconocen el derecho de las víctimas a la restitución de sus bienes y algunas responsabilidades estatales en la materia, que en general no tuvieron cumplimiento.

A continuación se sintetiza el reconocimiento del derecho a la restitución de los bienes de las víctimas en las leyes 387 de 1997[13] que contiene medidas para la atención a la población desplazada y 975 de 2005[14], conocida como "Ley de Justicia y Paz".

2.1 La ley 387 de 1997 reconoce los derechos de las personas internamente desplazadas al retorno y a acceder a soluciones definitivas al desplazamiento

Como parte de los principios orientadores de interpretación y aplicación de las medidas para prevenir y atender el desplazamiento interno adoptadas, la ley 387 reconoce el derecho de las personas desplazadas a acceder a soluciones definitivas a su situación y al regreso a su lugar de origen (Artículo 2), al tiempo que establece algunas obligaciones de carácter general relacionadas a la protección y restitución de los bienes de las víctimas.

Además, la ley 387 dispuso que el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada que debe formular e implementar el gobierno debe incluir en sus objetivos medidas relacionadas con los derechos de las víctimas a la justicia y la restitución de sus bienes nacional (Artículo 10):

- Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.

---

[12] "*El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu*". Ver al respecto: Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[13] Ley 387 de 1997 *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*.

[14] Ley 975 de 2005 *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.*

- Adoptar las medidas necesarias para el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.

- Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios.

Asimismo la citada ley, ordenó al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria –Incora- (actualmente Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural –Incoder-) desarrollar un registro de los predios rurales abandonados por la población desplazada e informar a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos (Art. 19).

La ley 387 también estableció que la perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor (Art. 27).

2.2 La "*Ley de justicia y paz*" reconoce los derechos de las víctimas de los grupos paramilitares y guerrilleros

La ley 975 de 2005, conocida como "*Ley de justicia y paz*", forma parte del marco legal del proceso que debía haber conducido a la desmovilización de los grupos paramilitares. Dicha ley define que 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, a la vez que señala que la restitución es la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito (Art. 8).

Establece además que la reparación de las víctimas comporta los deberes de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción (Art. 44). La ley define que la restitución implica la realización de los actos que propendan por la devolución a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos. Incluye el restablecimiento de la libertad, el retorno a su lugar de residencia y la devolución de sus propiedades, de ser posible (Art. 46).

La Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de la ley 975, señalando en la sentencia C-370 de 2006 que muchos de los artículos procesales de la ley se oponían a la garantía de los derechos de las víctimas, por lo cual declaró algunos inexequibles y a otros les dio una constitucionalidad condicionada[15]. En dicha sentencia la Corte reconoce como

[15] Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

estándar internacional en materia de reparación a las víctimas "*el derecho a obtener reparación deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas; comprenderá medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional*", de acuerdo con el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*[16].

En la sentencia mencionada la Corte Constitucional acude a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relación a la obligación de reparar a las víctimas:

> *"170. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, como en el presente caso, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias producidas por las infracciones y se establezca, inter alia, el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. La obligación de reparar, que se regula en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el Derecho Internacional, no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado invocando disposiciones de su derecho interno"*[17].

La jurisprudencia citada precisa que el principio de la reparación integral implica la adopción de todas las medidas que permitan devolver a la víctima a la situación anterior o que, si esto no es posible, busquen detener y subsanar los efectos de los crímenes cometidos y compensar a quienes los sufrieron, mediante la aplicación de las diferentes medidas de reparación que existen. Este principio se deriva además de las normas contenidas en los diferentes tratados de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad colombiano en sentido estricto.

En cuanto a la restitución de los bienes, la Corte Constitucional en la sentencia C-370 declaró inexequible el apartado del Artículo 46 de la ley 975 que condicionaba la devolución de las propiedades a las víctimas como acto de reparación: "*de ser posible*".

Las medidas ordenadas por las dos leyes citadas anteriormente en el presente capítulo, no han tenido pleno cumplimiento, razón por la cual, las personas desplazadas no han contado con garantías para obtener la reparación y la restitución de sus bienes, requisito indispensable para superar la condición de víctimas. En efecto, la Corte Constitucional ha advertido serias omisiones con relación a las obligaciones estatales en materia de

---

[16] Naciones Unidas, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. ONU, E/CN.4/2005/102/Add.1, Principio 34.

[17] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *sentencia del 15 de junio de 2005, caso comunidad Moiwana vs. Suriname*, en: Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-370, 18 de mayo de 2006.

restitución de las tierras. Una de las falencias que llevaron a la Corte Constitucional a declarar el *estado de cosas inconstitucional* con respecto a los derechos de la población desplazada, es el hecho de que las políticas de protección de la posesión o la propiedad de los bienes abandonados por causa del desplazamiento, o los programas dirigidos a la adjudicación de tierras no han sido implementadas: "*Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados. En los pocos casos en los cuales se otorgan facilidades de crédito, las entidades responsables se abstienen de prestar la asesoría y acompañamiento necesarios. (f) En cuanto al componente de retorno, no se han aplicado los programas de reactivación económica, ni proporcionado los elementos que permitan que las comunidades que intentan volver a sus lugares de origen puedan sobrevivir de manera autónoma. Tampoco se han implementado los mecanismos que protegen la propiedad o la posesión de las tierras de las personas desplazadas*"[18].

En el marco del mismo proceso de la sentencia T-025 de 2004, la Corte, ante la "*inidoneidad de las políticas de vivienda, tierras y generación de ingresos*", ordenó una reformulación de la política de tierras que tenga por objetivos: " *I. Contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; II. Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; III. Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.)*"[19].

En otro fallo de tutela, la Corte Constitucional conceptuó que el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral y recordó que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado. En esa dirección, el Alto Tribunal ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación cumplir con "*la obligación de establecer las políticas, los planes y procedimientos destinados a lograr la satisfacción efectiva del derecho a la restitución de los bienes de los cuales han sido despojadas durante años gran parte de las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado. En este sentido no sobra recordar que cualquier política que se adopte debe tener en cuenta las directrices*

[18] Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
[19] Corte Constitucional, auto 008 de 2009, Ref.: *Sentencia T-025 de 2004 Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004*.M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

*contenidas en el bloque de constitucionalidad. En particular las que surgen de los principios Rectores de los Desplazamientos Internos (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia*" [20].

[20] Corte Constitucional, sentenciaT-821 de 2007. M.P.: Catalina Botero Marino.

## Capítulo 3

### La Ley de Víctimas adoptó medidas para la restitución de las tierras usurpadas

Como se mencionó anteriormente al inicio del presente reporte, en 2011 fue aprobada la ley 1448 de 2011 *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras* disposiciones. La llamada "Ley de Víctimas" tiene como objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales (Artículo 1).

La Ley de Víctimas es un avance en el reconocimiento del Estado al derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y derecho humanitario a la reparación, luego de varios años de incumplimiento de las obligaciones estatales en la materia, lo mismo que de las órdenes de la Corte Constitucional anteriormente citadas. En el mismo sentido, la Ley de Víctimas incluyó en los procesos de restitución normas relativas a la atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales mediante ventanillas de atención preferencial, personal capacitado en temas de género, prelación a las solicitudes de mujeres cabeza de familia y medidas para favorecer el acceso de las organizaciones o redes de mujeres a procesos de reparación (Art. 114); atención preferencial para mujeres y madres cabeza de familia en los procesos de restitución (Art. 115); y especial colaboración de las autoridades de policía o militares para velar por la entrega oportuna del predio y para procurar mantener las condiciones de seguridad que le permitan usufructuar su propiedad. Además, la Ley otorga prioridad a las mujeres a quienes se les restituya la tierra en la aplicación de la ley 731 de 2002, norma que busca beneficios para las mujeres rurales de bajos recursos y consagra medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural[21] (Art. 117). En ese sentido, la ley dispone que en la sentencia el juez o magistrado ordenará que la restitución y la compensación se efectúen a favor de los dos cónyuges. En la misma dirección, la Ley ordena a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos registrar el predio restituido a nombre de los dos cónyuges (Art. 118).

Por otra parte, existen aspectos específicos de la ley 1448 que son motivo de preocupación, tales como la exclusión de determinadas víctimas; la ausencia de medidas de restitución de las viviendas, el patrimonio y el empleo; la falta de garantías para los derechos de los arrendatarios, aparceros y tenedores que hayan sido despojados de sus tierras; las limitaciones de las medidas de protección para las víctimas; y las limitaciones

[21] Ley 731 de 2002 *Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales*.

para que las víctimas que se encuentran en el exterior puedan acceder a la restitución de sus tierras[22]. A continuación se exponen dichos aspectos de la Ley.

3.1 La ley 1148 de 2011 no reconoce a la totalidad de las víctimas

La exclusión se hace en función de la fecha de ocurrencia de la violación de derechos humanos, del tipo de violación y de la condición de combatiente.

a. La ley reconoce los derechos patrimoniales de las víctimas. No obstante, la ley solamente reparará patrimonialmente a las víctimas por hechos ocurridos después del 1° de enero de 1985 (Art. 3). Además, cuando se trata de despojo de tierras, la reparación patrimonial sólo se puede solicitar por hechos ocurridos después del 1° de enero de 1991 (Art. 75).

b. La Ley establece que no serán reparadas las víctimas de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas contra miembros de grupos armados al margen de la ley. Para el reclutamiento de niños y niñas por parte de estos grupos, la Ley solo reconoce su reparación en caso de que la desvinculación haya tenido lugar cuando aún eran menores de edad (Art. 3).

c. La Ley redujo el alcance de la definición de la condición de persona desplazada. Al establecer que "*es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley"* (Artículo 60). Quedan excluidas aquellas personas forzadas a desplazarse con ocasión de *"disturbios, tensiones interiores y violencia generalizada",* quienes se encontraban contenidas en la definición de la condición *"desplazado*" de la ley 387 de 1997[23]. En términos prácticos, la definición de la Ley de Víctimas implica que aquellas víctimas que se hayan visto obligadas a desplazarse como consecuencia de hechos de violencia sociopolítica, como por ejemplo las acciones de los grupos paramilitares (que el gobierno cataloga como "*bandas criminales*"), y por los efectos de las fumigaciones áreas anti-narcóticos no serán destinatarias de las medidas de reparación y asistencia previstas en la Ley.

[22] Comisión Colombiana de Juristas, *Algunas Observaciones sobre la ley 1448 de 2011 "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno u se dictan otras disposiciones",* junio de 2011. Disponible en http: //www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2011-06-16.html

[23] La ley 387 de 1997, en su Artículo 1 establece que es "*desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias*".

3.2 La Ley de Víctimas no incluyó la restitución de las viviendas y el patrimonio

En la Ley de Víctimas las medidas de restitución de los bienes de las víctimas se limitan a las tierras, sin incluir la restitución de las viviendas, el patrimonio y el empleo (Capítulo III), lo cual no se ajusta a los estándares de derechos humanos fijados por los Principios sobre Restitución de las personas refugiadas y desplazadas citados anteriormente en el presente texto.

La exclusión de la vivienda, el patrimonio y el empleo de las medidas de restitución hace insuficientes las garantías para los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado a obtener reparación integral, a retornar a su lugar de origen en condiciones de dignidad y acceder a soluciones duraderas a su situación.

3.3 La Ley de Víctimas no garantiza los derechos de los arrendatarios, aparceros y tenedores que hayan sido despojados de sus tierras

La ley contempla medidas de restitución para propietarios, poseedores y explotadores de que pretendan adquirir su propiedad por adjudicación. Quienes no tengan las anteriores calidades, como es el caso de los tenedores y los ocupantes de baldíos, no podrán lograr a través la Ley de Víctimas la restitución de sus tierras, lo que tendría graves implicaciones para miles de familias desplazadas[24], que no serán destinatarias de las medidas de restitución de tierras[25].

3.4 La Ley de Víctimas permite a terceros la explotación de la tierra usurpada

En casos en que la tierra usurpada a las víctimas esté siendo explotada económicamente a través de un proyecto agroindustrial, la Ley de Víctimas permite que solamente se haga efectiva la restitución formal de la propiedad y se autorice la explotación de la tierra por parte del opositor de la víctima en el proceso, cuando este sea un tercero de buena fe exenta de culpa o bien del Estado (Art. 99).

Esta figura, que la Ley denomina "*contrato de uso del predio restituido*" es violatoria del derecho a la restitución de las víctimas, el derecho a la propiedad, el derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, el derecho al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio y el derecho a la igualdad.

La figura del "*contrato de uso*" también es contraria al Principio Rector de los Desplazamientos Internos n.° 21 que establece que las propiedades y posesiones de las

[24] De las personas desplazadas inscritas en el Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas solamente el 45,7% de las personas desplazadas que son propietarios, mientras que el 32% son poseedores, 17% ocupantes y 2,8% tenedores. Ver al respecto Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR- e Instituto de Estudios Políticas y Relaciones Internacionales , Universidad Nacional de Colombia –IEPRI-, *El despojo de tierras y territorios, una aproximación conceptual*, Bogotá, D.C., septiembre de 2009, pág. 58.

[25] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Respuesta al derecho de petición DF 94/1 presentado por la Comisión Colombiana de Juristas*, marzo 20 de 2012.

personas desplazadas disfrutarán de protección en toda circunstancia contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

3.5 La Ley de Víctimas posibilita la impunidad para el despojo y otras violaciones de derechos humanos

La ley concede el beneficio del *principio de oportunidad*[26] a los usurpadores que confiesen el despojo de tierras, la ilegalidad de los títulos o de los derechos reclamados (Artículo 120)

La aplicación del *principio de oportunidad* en este caso puede posibilitar que queden en la impunidad el despojo y vulneraciones graves de derechos humanos que haya sufrido la víctima, como amenazas, torturas, homicidios, desplazamiento forzado o violencia sexual, al igual que los delitos de pertenencia a grupos armados y la complicidad de agentes estatales.

3.6. La ley 1448 castiga a la víctimas de usurpación con la pérdida del derecho a la restitución de su tierra si ocupan o hacen uso de esta antes de que el juez se la restituya

Esta disposición (Artículo 207) es similar a una pena de confiscación, que está prohibida en la Constitución Política[27]. Tampoco está prevista en la legislación agraria ordinaria, la cual permite la adjudicación de predios a campesinos que invadan u ocupen tierras.

3.7 El Congreso de la República delegó al gobierno la regulación de aspectos sustantivos de la Ley de Víctimas mediante creación de programas y reglamentos

Importantes aspectos sustantivos de la Ley 1448 fueron objeto de reglamentación por parte del gobierno, como por ejemplo los mecanismos de asistencia y reparación a las víctimas, la protección de las víctimas, la estructuración de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Protección y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la estructura del Centro de Memoria Histórica, los registros de víctimas y de tierras despojadas, la participación de las víctimas y el programa de restitución de tierras.

Para que este proceso reglamentario se desarrollara de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos y los principios de la misma Ley, resultaba indispensable la participación efectiva de las víctimas y sus organizaciones en todo el

---

[26] El *principio de oportunidad*, regulado de forma muy general a través del artículo 324 del Código de Procedimiento Penal (ley 906 de 2004,) introduce una amplia excepción al principio de legalidad que establece el deber de la Fiscalía de perseguir a los autores de hechos que se constituyan en conductas punibles y de acusarlos ante los jueces, de existir mérito para ello. En este sentido, se abrió la posibilidad de que conductas graves escapen a la persecución penal, y que las víctimas de esos delitos se vean abandonadas por el Estado en la persecución de la conducta. Ver al respecto: Comisión Colombiana de Juristas, *Los derechos humanos en el nuevo Código de Procedimiento Penal*, Bogotá, diciembre de 2005. Disponible en http: //www.coljuristas.org

[27] La Constitución Política en su Artículo 34 prohíbe las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

territorio nacional, al igual que de las víctimas refugiadas en el exterior o solicitantes de protección internacional. Sin embargo, varias organizaciones se quejaron de la falta de información y garantías de participación en el proceso reglamentario.

En secciones posteriores, el presente documento analiza la reglamentación de algunos aspectos de la ley 1448.

3.8 La Ley 1448 ordena medidas de protección a las víctimas, testigos y funcionarios a cargo de la reparación

La Ley de Víctimas ordena la adopción de medidas de protección integral a las víctimas, testigos y funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación, en especial en los de restitución de tierras y, cuando ello sea necesario según el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal, atendiendo a la jurisprudencia y normatividad existente sobre la materia. Para ello ordena la revisión y adecuación de los programas de protección existentes a unos criterios establecidos en la propia Ley (Art. 31).

Adicionalmente, la Ley estableció que los programas de protección se desarrollarían en el marco de los programas existentes en la materia, garantizando su coherencia con las políticas de seguridad y defensa nacional. Asimismo, la Ley establece los criterios para la revisión e implementación de los programas de protección integral. Para garantizar la seguridad en los procesos de restitución antes, durante y después de que se lleven a cabo la ley ordena al Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas tomar las medidas necesarias (Art 32).

De igual manera, la Ley ordena establecer medidas de prevención suficientes para mitigar esos riesgos, para lo cual se tendrá en cuenta la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT- . Asimismo la ley ordena a las alcaldías, en especial en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución, formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios. (Art. 31).

Las garantías de no repetición previstas en la Ley de Víctimas comprenden la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley (Art. 149); y ordena que *"[e]l Estado Colombiano adoptará las medidas conducentes a lograr el desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que se han beneficiado y que han dado sustento a los grupos armados al margen de la ley*" (Artículo 150). Si se implementara un sistema de prevención basado en el respeto a los derechos humanos y el

derecho humanitario, se  lograra el desmantelamiento de las estructuras responsables del despojo y se hiciera justicia se estaría cumpliendo buena parte de las obligaciones con las víctimas.

## Capítulo 4

## La reparación de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas incluye la restitución de sus territorios

El Congreso de la República, en la ley 1448 de 2011, confirió facultades extraordinarias al Gobierno con relación a la reparación a pueblos indígenas y afrocolombianos a través de decretos con fuerza de ley, los cuales debían ser consultados previamente atendiendo el mandato del Convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia.

La ley 1148 ordenó que las medidas de atención, asistencia y reparación para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas harán parte de normas específicas para cada uno de estos grupos étnicos (Art. 2), las cuales serán consultadas previamente a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos, de conformidad con lo establecido en el Artículo 205. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Nacional, el Artículo 205 de la Ley reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis meses contados a partir de la expedición de la presente ley, para expedir por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Como ha sido señalado anteriormente en el presente documento, la facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República añade la obligación de garantizar la participación de las víctimas en el proceso de reglamentación de la Ley de Víctimas. Es decir, el cumplimiento de la obligación estatal de garantizar el derecho a la consulta previa en la expedición de los decretos con fuerza de ley para la reparación de las poblaciones indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rom (Art. 205), de conformidad con los parámetros del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales[28] y la jurisprudencia constitucional.

A continuación se reseñan las medidas de restitución de los territorios de las poblaciones afrocolombianas e indígenas contenidas en los decretos expedidos por el gobierno.

### 4.1 La reparación de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas contempla la restitución de sus territorios ancestrales

De conformidad con el Artículo 205 de la ley 1448, el presidente de la República expidió el decreto ley 4633 de 2011 en el que se reconoce el derecho fundamental al territorio (Art.

[28] El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en su Artículo 12, establece que los gobiernos deberán "*consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*"; y que tales consultas "*deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas*".

8 y 9) y la responsabilidad del Estado en la protección del territorio ancestral de dichos pueblos de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y la Constitución Política (Art. 11). El decreto también ordena medidas de atención y reparación de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas[29], entre las que se destacan las relativas a la reparación de los derechos territoriales.

El decreto ley 4633 reconoce que la restitución es la medida preferente de reparación (Art. 142), y define de manera amplia los territorios indígenas que serán objeto de restitución: Los resguardos indígenas constituidos[30], ampliados o en proceso de constitución o ampliación; las tierras de ocupación ancestral e histórica y las de los resguardos de origen colonial; y las tierras adquiridas por el Incora o Incoder en beneficio de comunidades indígenas (Art. 141).

Los titulares de la restitución de tierras serán las Autoridades Tradicionales de los pueblos indígenas, las Asociaciones de Cabildos y Autoridades, los Gobernadores de Cabildo y organizaciones que integran la Mesa Permanente de Concertación[31]. Adicionalmente, el decreto garantiza los derechos territoriales y a la restitución a las comunidades indígenas que se hayan desplazado más allá de las fronteras nacionales (Art 143).

Por otra parte, el decreto ley 4633 define los *daños al territorio* como aquellos que vulneren el equilibrio, la armonía, la salud y la soberanía alimentaria de los pueblos indígenas (Art. 45). De manera similar, se definen las *afectaciones territoriales* contra los pueblos indígenas como las acciones o violaciones vinculadas al conflicto armado interno y los factores subyacentes y vinculados al mismo en la medida en que causen abandono, confinamiento y despojo del territorio, y otras formas de limitación al goce efectivo de los

---

[29] Decreto 4633 de 2011 *Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas,* diciembre 9 de 2011.

[30] La ley 135 de 1961 "*Sobre reforma social agraria*", en su Artículo 94 establece que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –Incora- (fusionado en 2003 en el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural –Incoder- podrá constituir a solicitud de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno (actualmente Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia) "*resguardos de tierras en beneficios de los grupos o tribus indígenas que no los posean*".

[31] La Mesa Permanente de Concertación –MPC- es un escenario producto de las exigencias de los pueblos indígenas para socializar y concertar con el gobierno nacional temas, programas, proyectos y políticas que conciernen a los 102 pueblos indígenas del país en aspectos que son pilares de vida para las comunidades como el territorio, la autonomía, la pervivencia cultural, la garantía de sus Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales; el Derecho a la Consulta y el seguimiento al proceso de implementación de los mandatos constitucionales, legales y jurisprudenciales, entre otros. La Mesa Permanente está conformada por delegados indígenas de las organizaciones regionales y representantes de la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC-, y de las tres organizaciones regionales del sur, centro-pacífico y norte del país. Su creación se hizo mediante el decreto 1397 de 1996, el cual establece, en su Artículo 13 que: *"[l]os integrantes permanentes de la Mesa Permanente de Concertación organizarán por temas y asuntos específicos comisiones de trabajo y concertación con participación de las entidades oficiales de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales y con participación de los delegados de los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas directamente interesados o afectados cuando se traten temas específicos de sus comunidades o regiones*"..

derechos territoriales, la Ley de Origen, la Ley Natural, Derecho Mayor o Derecho Propio[32] (Art. 144).

Con relación a la gradualidad en la implementación del registro de tierras despojadas, el decreto ley 4633 posibilita la participación de la Mesa Permanente de Concertación en la definición, conjuntamente con la Unidad de Restitución de Tierras, de los criterios, zonas, casos y tiempos para la focalización de la restitución de tierras, teniendo en cuenta la jurisprudencia nacional e internacional y las solicitudes de protección de los territorios presentadas a la Ruta Étnica[33]. En caso de riesgo inminente para una comunidad, el decreto ley prevé la adopción de medidas de protección y cautelares (Art. 145).

El decreto ley 4633 establece que la presentación de la solicitud de restitución se podrá hacer de manera oral o escrita. Asimismo, establece que la Defensoría del Pueblo y los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas remitirán a la Unidad de Restitución de Tierras la información sobre los casos de despojo de tierras que conozcan (Art. 147). Es importante recordar que la ley 1448 dispone que para las víctimas que no se expresen en castellano, se debe disponer de traductores o intérpretes para recabar su declaración, presentar solicitudes y adelantar las actuaciones en las que hayan de intervenir el nombramiento de funcionarios bilingües a cargo de la atención de las solicitudes de reparación de los pueblos indígenas (Artículo 42, parágrafo).

Conjuntamente con las autoridades y la comunidad indígenas, la Unidad de Restitución de Tierras, en un plazo máximo de 60 días, realizará la caracterización de las afectaciones y daños en el territorio (Art. 153 y 154). La misma Unidad de Restitución de Tierras se encargará de elaborar el informe de caracterización de daños y afectaciones que servirá de base para documentar y tramitar la demanda judicial de restitución (art. 155). En caso de que se identifican daños y afectaciones territoriales en dicha caracterización se procederá a la inscripción en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas (Art. 156).

---

[32] La Constitución Política reconoce la institucionalidad indígena, la ley indígena, derecho mayor o ley de origen, como sus instancias de autoridad y gobierno (Art. 330). El presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC- considera que "*la Ley de Origen, nuestro Derecho Mayor o Derecho Propio, que nos asiste y otorga identidad, son nuestras leyes, formas de gobierno y justicia propia*". Según la ONIC, el derecho mayor o ley de origen, guía el quehacer de los pueblos y se considera su carta de relación con el resto de la sociedad. Citado en Acnudh, *El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos*, pág. 30. Disponible en http: //www.acnur.org/biblioteca/pdf/7602.pdf?view=1

[33] En el auto 005 de enero de 2009, parte del proceso de la sentencia T-025 de 2004 que declaró el *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ordenó al gobierno diseñar y aplicar la *Ruta Étnica* como mecanismo de protección del derecho fundamental de los grupos étnicos sobre sus territorios, que abarca la propiedad colectiva; la posesión tradicional y las áreas especiales de uso. La *Ruta Étnica* fue diseñada por el Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social sobre la base de dos premisas: 1) El reconocimiento del territorio como un derecho fundamental de los grupos étnicos, en tanto ellos constituyen sujetos colectivos de derecho; y 2) el carácter especial de sus autoridades; y su derecho a la participación en el desarrollo y en las decisiones que les afectan mediante la consulta previa.

4.2 El gobierno dispuso algunas medidas de protección para los pueblos indígenas en medio del conflicto armado interno

La protección de los pueblos indígenas en el marco del conflicto armado es abordada por el decreto ley 4633 como un ejercicio colectivo relacionado con el carácter ancestral y sagrado con su territorio (Art. 33), por lo tanto, se ordena al Estado garantizar la protección de los pueblos en su dimensión colectiva e individual con el fin de detener los factores subyacentes y vinculados al conflicto armado (Art. 55).

En materia de protección colectiva, el decreto ley ordena medidas para la autonomía, territorio y derechos sobre el territorio y de los pueblos que lo ocupan (Art. 56). Las medidas de protección de los derechos territoriales comprenden la agilización por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder- de los procedimientos administrativos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, para lo cual, esta entidad debe acordar con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas[34] un plan de contingencia en un término de seis meses a partir de la vigencia del decreto ley (Art. 57).

Con respecto a la protección de la autonomía de los pueblos indígenas, el decreto ley 4633 ordena el respeto al control territorial por parte de las autoridades indígenas, sin perjuicio de las funciones de a Fuerza Pública, y por el derecho a la protección de la vida, la autonomía y el territorio frente al conflicto armado. Además, el decreto establece que en el marco del Derecho Internacional Humanitario, la fuerza pública se compromete a respetar el derecho de los pueblos indígenas a no involucrarse en el conflicto armado (Art. 59). Además, el decreto ley ordena a la fuerza pública que en el marco de sus operaciones observe los principios de protección, distinción, precaución, necesidad militar y proporcionalidad. Además, señala que los pueblos indígenas gozarán de medidas de protección especial contra los riesgos derivados de las operaciones militares y de prevención de violaciones a los derechos humanos (Art. 60).

Es importante reiterar que, en la implementación de las medidas mencionadas anteriormente, la fuerza pública debe respetar el derecho de los pueblos indígenas a no involucrarse en las hostilidades y que, el desarrollo de actividades militares en los territorios indígenas está prohibido por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado, tal como lo establece la misma Declaración[35]. En este caso, la obligación estatal consiste en celebrar consultas eficaces con los pueblos indígenas

[34] La Comisión Nacional de Territorios Indígenas, al igual que la Mesa Permanente de Concertación, fue creada mediante el decreto 1397 de 1996. La principal función de dicha Comisión, integrada por autoridades del gobierno y organizaciones indígenas, es concertar la programación para períodos anuales de las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y saneamiento y conversión de reservas indígenas que se requieran de acuerdo con la información que le debe suministrar el Incoder (Art. 2).
[35] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 11, Artículo 30.

interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

Por otra parte, el decreto ley incluye medidas de prevención de los riesgos de las minas antipersonales y el uso de armas en los territorios indígenas (Art. 70). También ordena contempla medidas de protección individual para los pueblos indígenas enfocadas sobre los derechos de la niñez y la prevención del reclutamiento forzado de jóvenes (Art. 65 y 66), lo mismo que de prevención de vulneraciones a los derechos de las mujeres indígenas en situación de desplazamiento (Art. 67) y en sus territorios (Art. 68).

Adicionalmente, el decreto ley ordena a la Unidad de Protección del Ministerio del Interior que, con el concurso de las autoridades y organizaciones indígenas, adapte sus medidas de manera que incorpore los sistemas propios de protección de los pueblos indígenas (Art. 63). El Estado debe respetar el carácter civil de los sistemas de protección propios de los pueblos indígenas y que por ningún motivo intente involucrarlos en actividades relacionadas con el conflicto armado, ya que de esta manera infringiría las normas humanitarias e incrementaría el nivel riesgo de los pueblos, tal como ha ocurrido con el pueblo Nasa en el departamento del Cauca[36].

En cuanto a las condiciones de seguridad para los retornos y reubicaciones de los pueblos indígenas, el decreto ley establece que serán evaluadas por los Comités de Justicia Transicional con base en información suministrada por la Fuerza Pública y las entidades del Ministerio Público (Art. 104).

Resulta altamente preocupante que la información para valorar las condiciones de seguridad de los retornos provenga de actor del conflicto armado interno, que en numerosos casos es responsable de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario. Por lo tanto, en dicha valoración, los Comités de Justicia Tradicional deberían otorgar prioridad a la información del SAT, ya que esta tiene un enfoque de

[36] El pueblo indígena Nasa han sido seriamente afectado como consecuencia de los ataques armados por parte del grupo guerrillero FARC y los enfrentamientos en zonas pobladas entre ésta guerrilla y la fuerza pública, ocurridos en municipios del departamento del Cauca (Jambaló, Miranda, Corinto, Argelia, Toribío, Silvia, Suárez, Santander de Quilichao, Morales y Caloto). El departamento del Cauca es una de las zonas de la estrategia militar denominada Plan Nacional de Consolidación Territorial, que da continuidad de la política de "*seguridad democrática*". El pueblo Nasa ha desarrollado mecanismos autónomos de protección frente al conflicto armado, como la Guardia Indígena, y se ha movilizado contra la presencia de todos los actores armados, exigiéndoles la desmilitarización de su territorio ancestral. La reacción del presidente Juan Manuel Santos se hizo afirmando que *"[n]o quiero ver un solo indígena en las bases militares*". (…) "*La presencia de militares y policías en cualquier lugar del país no es negociable. No podemos ceder un milímetro*". En la misma línea, el ministro de Defensa Nacional aseguró que "*de ninguna manera la Fuerza Pública se va a ir de allá, al contrario, esta operación se va a profundizar y va a cumplir con sus objetivos*". Ver *"No quiero ver indígenas en las bases militares",* diario El Nuevo Siglo, 18 de julio de 2012. Disponible en http: //www.elnuevosiglo.com.co/articulos/7-2012-%E2%80%9Cno-quiero-ver-ind%C3%ADgenas-en-las-bases-militares%E2%80%9D.html; y "*Norte del Cauca, todo un polvorín",* diario El Espectador, 18 de julio de 2012. Disponible en http: //www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-361131-norte-del-cauca-todo-un-polvorin

derechos humanos y de valoración de los riesgos para la población civil en el conflicto armado.

4.3 La reparación de las víctimas afrocolombianas incluye la restitución de sus territorios

El Presidente de la República a través del decreto ley 4635 de 2011 estableció el marco normativo e institucional de la atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras de las víctimas de las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras[37]. El texto del decreto ley reconoce las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales de protección que conforman el bloque de constitucionalidad, las leyes y la jurisprudencia y los principios internacionales acerca de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (Art. 1).

El decreto ley 4635 reconoce que la pervivencia de las comunidades entraña el ejercicio efectivo del el derecho colectivo sobre sus territorios, por lo tanto, este derecho es reconocido como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su desarrollo autónomo. En tal sentido, establece que el proceso de restitución de las tierras de las comunidades afrocolombianas está orientado por el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de dichos territorios (Art. 32). Por lo tanto, establece que son susceptibles de restitución a la población afrocolombiana, raizal y palenquera: a) las tierras de las comunidades; b) las tierras sobre las cuales adelantan procesos administrativos para titulación o ampliación de territorios de las comunidades; c) las tierras de ocupación ancestral o histórica, el 31 de diciembre de 1990; d) las tierras que deben ser objeto de titulación colectiva; entre otras (Art. 107).

Por otra parte, el decreto ley establece que el Estado, en caso de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario garantizará el pleno disfrute de los mismos, lo que se debe entender como plenas garantías para los derechos civiles y políticos, como de  de los derechos económicos sociales y culturales, y además de la protección conferida a la población y a los bienes civiles por el derecho humanitario. Sin embargo, preocupa que el cumplimiento de dicha obligación estatal se encuentre condicionado en el decreto ley 4635, de manera inaceptable, a la existencia de condiciones de seguridad (Art. 40).

Asimismo, el decreto ley 4635 reconoce el daño ambiental y territorial en los casos en que por razón de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridos a partir del 1 de enero de 1985 se afecta los ecosistemas naturales (Art. 9); define el procedimiento de restitución como el trámite judicial que tiene por objeto el reconocimiento de las afectaciones y daños territoriales para la recuperación del ejercicio pleno de los derechos territoriales de las comunidades vulneradas en el contexto del conflicto armado interno (Art. 12); y establece que la reparación integral comprenderá

[37] Decreto ley 4635 de 2011 *Por el cual se dictan medidas de atención, asistencia, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.*

las medidas de restitución de territorios, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual y colectiva (Art. 16).

Además, el decreto ley ofrece a las víctimas que hayan sufrido el despojo o destrucción de sus viviendas únicamente acceso a la medida de asistencia social consistente al subsidio familiar de vivienda de conformidad con la normativa vigente. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura darán prioridad a las solicitudes de las víctimas de las comunidades afrocolombianas, palenqueras y raizales para otorgamiento de dicho subsidio en las modalidades urbana y rural (Art. 60).

Es destacable que el decreto ley establezca que los retornos y reubicaciones masivos de las comunidades afrocolombianas en situación de desplazamiento forzado serán diseñados de manera concertada con estas, y solo ocurrirán en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad. El seguimiento de dichos procesos estará a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior y las autoridades propias y los representantes de las comunidades (Art. 71).

La inscripción en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas se hará efectiva en los casos en los que el informe de caracterización incluya afectaciones y daños (Art. 120).

El propósito de la restitución del territorio fijado por el decreto ley es posibilitar el retorno a los territorios de origen. Con respecto, al alcance de las medidas de restitución, establece que aplican a las afectaciones territoriales directa o indirectamente relacionadas con el conflicto armado, que hayan sido caracterizadas conjuntamente entre la UARV, la Unidad de Restitución de Tierras, las autoridades propias y la comunidad en consulta (Art. 105), tales como abandono, confinamiento y despojo del territorio (Art. 110). Las condiciones de seguridad para el retorno y la reubicación serán evaluadas por los Comités de Justicia Transicional. Tal como se advirtió anteriormente en el aparte del presente documento correspondiente al retorno de los pueblos indígenas, en la valoración de las condiciones de seguridad de las comunidades afrocolombianas, los Comités de Justicia Transicional deberían privilegiar los conceptos del Ministerio Público, en particular los informes de riesgo del SAT, al igual que la información suministrada por las autoridades propias.

En la evaluación de las condiciones de seguridad para los retornos y reubicaciones por parte de los Comités de Justicia Transicional, es importante que se atienda con prioridad la información suministrada por las comunidades y el Ministerio Público, ya que, como se ha advertido en el presente documento, la información aportada por la Fuerza Pública se origina en un actor del conflicto armado, responsable en muchos casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario.

4.4 El gobierno dispuso medidas de protección para las víctimas pertenecientes a la población afrocolombiana

Entre las medidas ordenadas para la reparación integral de los miembros de la población afrocolombiana, el gobierno a través del decreto ley 4635 adoptó una serie de disposiciones que se analizan a continuación.

En primer lugar, el decreto ley reconoce el derecho a la autonomía frente al conflicto armado de las comunidades y que, por lo tanto, estas no serán objeto de agresión, y prohíbe los actos o amenazas de violencia en su contra. Además, establece la posibilidad de solicitar acompañamiento a la Fuerza Pública y de entidades humanitarias nacionales e internacionales a misiones humanitarias de asistencia y atención a los territorios colectivos (Art. 46). Se debe señalar que este acompañamiento a las misiones de atención a los territorios colectivos por parte de la Fuerza Pública previsto en el decreto ley, es contrario a los principios humanitarios e incrementa el riesgo para las comunidades y para el personal de las entidades humanitarias

Por otra parte, el decreto ley fija criterios de enfoque diferencial para la revisión de los programas de protección que ordena la Ley de Víctimas, estableciendo que las medidas de protección deben hacerse en concertación con los Consejos Comunitarios y que los programas de protección contarán con personal especializado en materia intercultural (Art. 49).

El decreto ley 4635 fija criterios para la revisión de los programas de protección, entre los que se destaca la valoración del riesgo y los factores que lo generan de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, al igual que la obligación de informar permanentemente a las autoridades judiciales y administrativas que adelantan los proceso de investigación correspondientes, para que adopten correctivos sobre las razones que originaron el riesgo (Art 53). La víctima o testigo tiene la posibilidad de sugerir medidas alternativas o complementarias, aunque limitadas a la oferta institucional.

Además, el decreto ley ordena al Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública, en coordinación con el Ministerio del Interior y la Unidad de Restitución de Tierras, tomar medidas necesarias para garantizar la seguridad antes, durante y después de los procesos de restitución (Art, 53, Parágrafo 1). Asimismo, reitera que los retornos y reasentamientos de comunidades afrocolombianas deben adelantarse bajo condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. No obstante, las condiciones de seguridad deben ser evaluadas por los Comités de Justicia Transicional, a partir de los conceptos de la Fuerza Pública, y la información aportada por las autoridades propias y representantes de las comunidades y las pruebas aportadas por el Ministerio Público (Art. 71, Parágrafo 4). En este aspecto, también es necesario insistir en la importancia de que la información del SAT sea el insumo privilegiado para valorar el riesgo para la población civil existente en la zona correspondiente al retorno o la reubicación.

Las garantías de no repetición incluidas en la Ley de Víctimas (Art. 99), son reiteradas por el decreto ley 4635. Dada su importancia en la situación de violación de derechos humanos, desplazamiento y despojo forzados, se destacan en el decreto ley las medidas de desmovilización y desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley, la aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de derechos humanos y el fortalecimiento del SAT. En igual sentido, en el decreto ley el gobierno ordena la adopción de medidas que conduzcan al desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que se han beneficiado y dado sustento a los grupos armados al margen de la ley (Art. 101).

Las tres últimas condiciones representan los aspectos más importantes para garantizar la protección de las víctimas que reclaman la restitución de sus tierras. Sin el desmantelamiento de los grupos paramilitares y de sus estructuras económicas y políticas, de las cuales hacen parte los responsables del desplazamiento y el despojo forzados, y de la investigación y sanción de los responsables, las demás medidas continuarán resultando insuficientes para proteger a las víctimas y hacer viable la restitución de las tierras usurpadas.

## Capítulo 5

## El gobierno puso en funcionamiento la Unidad de Restitución de Tierras y el Registro de Tierras abandonadas y despojadas

En este capítulo se aborda la reglamentación de la Ley de Víctimas en los aspectos relacionados con la Unidad de Restitución Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras, lo mismo que el Registro de tierras abandonadas y despojadas, al igual que las funciones asignadas por el gobierno y la definición de las zonas prioritarias para el registro y la restitución.

### 5.1 La Unidad de Restitución de Tierras fue puesta en funcionamiento

La Ley de Víctimas creó la Unidad de Restitución de Tierras por el término de diez años, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Art. 103). La Unidad fue estructurada mediante el decreto 4801 de 2011 con el objetivo de ser el órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de las tierras[38].

Entre las funciones de la Unidad de Restitución de Tierras definidas por el decreto 4801 se encuentran reunir las pruebas de abandonos o despojos forzados, tramitar los procesos de restitución en nombre de las víctimas, pagar las compensaciones que se ordenen, formular los programas de alivios de pasivos de los predios restituidos, focalizar los casos de territorios étnicos a restituir, caracterizar los daños y afectaciones territoriales, implementar mecanismos para la efectiva participación de las víctimas con enfoque diferencial en el diseño de los planes y programas de restitución, y administrar el Fondo de la Unidad (Art. 3).

### 5.2 La focalización del Registro de Tierras privilegia la información suministrada por la fuerza pública

A través del decreto 4829 de 2011[39] el gobierno definió los objetivos y el modo de implementación del Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas forzosamente que fue creado por la Ley de Víctimas como instrumento para la restitución de tierras, puesto que para reclamar la restitución de sus tierras, las víctimas deben obtener la inscripción en dicho registro (Art. 76). Dicho decreto también regula el Registro de Tierras en aspectos como su implementación gradual y progresiva; la solicitud, análisis y actuaciones administrativas para la inclusión en el Registro; las compensaciones, alivio de pasivos y

---

[38] Decreto 4801 de 2011 *Por el cual se establece la estructura interna de la Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas,* 20 de diciembre de 2011.

[39] Decreto 4829 de 2011 *Por el cual se reglamenta el capítulo IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.*

avalúos; los subsidios de vivienda y la organización del Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras[40].

Para efectos de la implementación gradual y progresiva del registro el decreto 4829 crea una instancia local de coordinación de carácter operativo encargada de adelantar la micro focalización de la restitución en municipios, veredas y corregimientos. Asimismo, define la creación, por parte del Ministerio de Defensa Nacional, de otra instancia de coordinación encargada de suministrar información en materia de seguridad e identificación de riesgos en calidad de insumo para definir las macro zonas de la restitución (Artículo 4). En tal sentido, a través del decreto 4829 el gobierno nacional definió que el Consejo de Seguridad Nacional[41], con base en la información suministrada por el Ministerio de Defensa, es la instancia encargada por el gobierno para definir las macro zonas del registro y la restitución de tierras (Art. 6). Dicha a asignación funciones relativas a la restitución de tierras al Consejo de Seguridad Nacional refleja la interpretación que prevalece en el gobierno con respecto a la protección de las víctimas como un asunto de seguridad militar que, por consiguiente no se caracteriza por tener un enfoque del respeto y garantía de los derechos humanos y el derecho humanitario.

Las solicitudes de inscripción en el Registro de tierras deben ser presentadas por las víctimas a la Unidad de Restitución de Tierras y deben someterse a un análisis previo que tendrá un término de 20 días (Art. 10), luego del cual la Unidad dará inicio al estudio formal del caso para determinar a la inscripción del predio en el Registro. Además, el decreto 4829 establece las circunstancias de exclusión del predio (Art. 12), como el incumplimiento de los requisitos que fija el Artículo 3 de la Ley acerca de la calidad de víctima. En caso de aprobación, la Unidad de Restitución expedirá un acto administrativo resolviendo el inicio del estudio de la solicitud, ordenando la medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula inmobiliaria (Art. 13). Entre otras cuestiones, la resolución de la Unidad debe incluir medidas de priorización a fin de garantizar la atención y participación en aplicación del enfoque diferencial en el trámite administrativo del registro. La Unidad de Restitución priorizará el trámite de aquellas solicitudes que correspondan a padres y madres de familia (Art. 8).

---

[40] La Ley 1448 de 2011 en su Artículo 111 creó el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas como un fondo sin personería jurídica, adscrito a la Unidad de Restitución de Tierras, con el objetivo principal d servir de instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de compensaciones.

[41] El Presidente de la República Juan Manuel Santos anunció en septiembre de 2010 la creación del Consejo de Seguridad Nacional y el nombramiento **del Alto Consejero de Seguridad Nacional**: "*Muy al estilo del asesor de seguridad nacional en Estados Unidos, hemos diseñado, copiado algunas de las formas que operan esa asesoría de seguridad nacional en Estados Unidos*". Ver al respecto "*Presidente Santos anunció creación del Consejo de Seguridad Nacional*", Presidencia de la República de Colombia, Disponible en http: //wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100917_11.aspx

La Unidad de Restitución tomará la decisión de inscripción en el Registro de tierras a nombre de la pareja, aún cuando el cónyuge o compañero o compañera no hubiera comparecido al trámite administrativo (Art. 17)

El aspecto más preocupante de la reglamentación del Registro de Tierras es tal vez la valoración previa a la focalización de la restitución, debido a la asignación de un papel central al Ministerio de Defensa Nacional, lo mismo que la ausencia de la información del SAT de la Defensoría del Pueblo, instancia especializado en el monitoreo de la situación de riesgo de violaciones a los derechos humanos que cuenta con equipos de analistas en varias zonas del país.

## Capítulo 6

## Las medidas de protección a las víctimas carecen de enfoque preventivo

La ley 1448 de 2011 se implementa en un entorno de riesgos para las víctimas derivado de la violencia sociopolítica existente y de la continuidad y degradación del conflicto armado. En ese sentido, la ley ordena a las autoridades competentes adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras, a través de los cuales las víctimas reclaman sus derechos, cuando ello sea necesario según el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, y en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal, atendiendo a la jurisprudencia y normatividad existente sobre la materia. Asimismo, establece que los programas de protección contemplados en la misma Ley se desarrollarán en el marco de los programas existentes en la materia, garantizando su coherencia con las políticas de seguridad y defensa nacional (Art. 31).

La Ley admite que la participación en los procesos administrativos y judiciales de reparación puede incrementar el riesgo para las víctimas, ante lo cual ordena establecer medidas de prevención suficientes para mitigar esos riesgos, para lo cual se tendrá en cuenta la información del SAT si es del caso. Especialmente, en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución, las alcaldías deberán formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con los ministerios del Interior, Defensa y Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios (Art. 31).

Cabe recordar que, el gobierno, a través de los respectivos decretos ley ordenó medidas de protección para las víctimas de poblaciones étnicas, que fueron comentadas en una sección anterior del presente informe.

A continuación se describe la reglamentación de las medidas de protección dispuestas por la Ley de Víctimas y se identifican los principales problemas de la política de protección resultante, originados en gran medida en el enfoque de protección prevaleciente en anteriores gobiernos, que no es adecuado para los riesgos derivados del conflicto armado interno y la situación de violencia sociopolítica.

### 6.1 El Programa de Protección conserva el enfoque individual y reactivo

A través del decreto 4800 de 2011[42] el gobierno reglamentó la ley en lo relativo a las medidas de protección individual y colectiva de las víctimas. Este decreto reglamentario formula los criterios de revisión de los programas de protección; reitera la necesidad de que los programas de protección adopten un enfoque diferencial para la adopción de las

[42] Decreto 4800 de 2011 *Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*, Artículo 195.

medidas (Art. 212); reconoce la necesidad de articular los programas de atención con los programas de protección; y señala que la persona destinataria de medidas de protección dispondrá de atención psicosocial por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (Art. 212 y 213).

Según el decreto 4800, las estrategias de protección colectiva comprenden la elaboración de mapas de riesgo, los cuales deben recoger la información de la Red de Observatorios de Derechos Humanos, del SAT, del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, lo cual permitirá definir las zonas y sectores de población que requieren atención de manera prioritaria (Art. 217 y 218). Reforzando la supeditación de los procesos de restitución de tierras y retornos colectivos a los intereses de la fuerza pública en confrontación militar, el decreto articula la protección colectiva con los planes de seguridad territorial, tales como el Plan Nacional de Consolidación Territorial, en particular, cuando se trate de procesos de restitución de tierras y retornos colectivos (Art. 218).

Adicionalmente, el decreto 4800 reconoce la necesidad de garantizar condiciones de seguridad en los procesos de retorno a través de la concertación de medidas con las comunidades y el acompañamiento de la fuerza pública en el marco de la política de seguridad y defensa nacional (Art. 219). En la misma dirección, la fuerza pública tendrá un papel protagónico en la evaluación y decisión acerca de las condiciones de seguridad para los retornos y reubicaciones. Estos conceptos serán complementados con los de otras entidades en el marco de los Comités de Justicia Transicional, que enviará el concepto final a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación a Víctimas, quien adoptará las medidas necesarias para los retornos con base en dicho concepto (Art. 219, Parágrafo 3).

El Programa de Prevención y Protección a las Víctimas conserva su tradicional enfoque reactivo ante situaciones de riesgo elevado, basado en respuestas de tipo individual, en detrimento de la prevención y el enfoque colectivo.

El decreto 4800 reitera la obligación del Estado de brindar protección a las víctimas[43] y algunos de los criterios que deben ser tenidos en cuenta al revisar los programas de protección. Asimismo, reitera la necesidad de que las medidas de protección adopten un enfoque diferencial[44], subraya la necesidad de articular los programas de atención con los programas de protección, y estipula que la persona beneficiaria de medidas de protección deberá contar, en cualquier caso, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, encargado de articular dichas medidas con las ofertas sociales del Estado y con la atención psicosocial[45].

[43] *Ibídem*, Artículo 195.
[44] *Ibídem.,* Artículo 212.
[45] *Ibídem,* Artículos. 212 y 213.

Los programas de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior (programas de protección en razón del riesgo y en razón del cargo) fueron modificados a través de los decretos 4912 de 2011 y 1225 de 2012 de la siguiente manera:

El decreto 4912 de 2011 creó el *"Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección"*[46], derogando el decreto 1740 de 2010, cuyo objetivo era "*establecer los lineamientos de la política de protección de personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias*"[47].

6.2 Las nuevas medidas de protección no corrigen los problemas del anterior programa

Mediante el decreto 4912 el gobierno reorganizó y hace algunas precisiones técnicas a los programas de protección que existían bajo el decreto 1740 de 2010, lo que significa que el nuevo programa de protección posee medidas de similar modalidad a los anteriores y está dirigido básicamente a la misma población destinataria, a la que adiciona a las víctimas participantes en procesos de restitución de tierras.

De acuerdo con los dispuesto por el decreto 4912, la Unidad Nacional de Protección adscrita al Ministerio del Interior, creada por la Ley de Víctimas, se hace cargo de la coordinación y ejecución de los programas de protección, con excepción de los programas de protección que están bajo la dirección de la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación.

La entrada en vigencia de la Ley de Víctimas y la implementación del Registro de tierras y el proceso de restitución, han incrementado los niveles de riesgo de las personas que ya se encuentran amenazadas, debido a la resistencia hacia la restitución de parte de los grupos paramilitares y los sectores económicos y políticos beneficiados del despojo de las tierras. Bajo diferentes denominaciones, los grupos paramilitares han proferido amenazas de muerte contra líderes y defensores de derechos humanos que apoyan procesos de reclamación de tierras[48]. Haciendo explícito sus, los panfletos amenazantes de estos grupos son firmados por el "*Ejército anti-restitución*"[49].

---

[46] Decreto 4912 de 2011 *Por el cual se organiza el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de persona. Grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.*

[47] Decreto 1740 de 2010, *Por el cual se reglamenta el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y se dictan otras disposiciones*. Este decreto regulaba el Programa de Protección de derechos humanos del Ministerio del Interior (ahora Programa de protección en razón del riesgo), el Programa de protección en razón del cargo (cuya responsabilidad exclusiva recaía en la Policía Nacional), y la Ruta de protección para la población desplazada, cuyo origen se encuentra en el auto 200 de 2007 de la Corte Constitucional.

[48] La CCJ ha registrado, entre las 1 ° de enero de 2007 y el 31 de agosto de 2011, al menos 269 personas en situación de desplazamiento fueron víctimas de atentados contra su vida. Ver http://www.coljuristas.org . Por su parte, la Defensoría del Pueblo reporta que, entre 2006 y 2011, fueron víctimas de homicidio al menos 71 líderes de reclamaciones de restitución de tierras en 14 departamentos como Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Guajira, Antioquia, Meta y Tolima,

No obstante, el decreto 4912 contempla las medidas tradicionalmente ofertadas por los programas de protección, que han demostrado no ser apropiadas para proteger la vida e integridad de las víctimas, ya que no previenen las causas del riesgo, tienen un enfoque individual y son de tipo policivo.

El gobierno consideró indispensable reestructurar y definir algunos conceptos y procedimientos del decreto 4912 de 2011, a través del decreto 1225 de 2012[50]. De esta manera, este último decreto estipula que los municipios, departamentos y demás entidades estatales del orden territorial adoptarán las medidas necesarias para prevenir la violación de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad o la protección de esos derechos, de acuerdo con el principio de subsidiaridad (Art. 1).

6.3 Las medidas de protección no son adecuadas para enfrentar los factores de riesgo derivados del contexto de conflicto armado y violencia sociopolítica

Las reformas al programa de protección hacen algunos ajustes a las medidas pero no corrigen los problemas estructurales y de enfoque de las medidas que tradicionalmente han estado a cargo del Ministerio del Interior. Por lo tanto, las causas y factores estructurales de riesgo permanecen activos, razón por la cual las víctimas que reclaman sus derechos quedan expuestas a nuevas amenazas y ataques.

Además, el decreto 4912 fija en término de 30 días para la realización de los estudios de riesgo. El decreto contempla como Medida de Emergencia un procedimiento de emergencia para casos de riesgo inminente y excepcional, el cual deberá ser autorizado por el Director de la Unidad Nacional de Protección (Art. 9). Sin embargo, se trata de un requisito muy exigente y de difícil acceso para las víctimas solicitantes de protección, especialmente en las zonas rurales y municipios apartados, donde generalmente la población carece de información, y las autoridades locales tampoco cuentan con suficiente información y capacitación para activar la solitud ante las instancias nacionales. Además, en muchos municipios donde predomina la presencia y el control de la Fuerza Pública, la población en riesgo por acciones de la misma, o de los grupos paramilitares se abstiene de solicitar la protección por conducto de la Fuerza Pública o de autoridades civiles supeditados al control militar.

---

entre otros. El Sistema de Alertas Tempranas de dicho organismo ha identificado de 463 municipios en 30 departamentos en donde existen condiciones de riesgo de vulneraciones de los derechos humanos. Ver: *En la conmemoración del Día de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, Defensor pide agilizar investigaciones y sancionar a los responsables*, Defensoría del Pueblo, 9 de abril de 2012. Un panfleto fechado el 12 de julio de 2012 dirigía amenazas a trece 13 de ellos Ver *¿Un ejército anti-restitución?* – diario El Espectador, 5 de julio de 2012. **Información faltante**

[49] "*Un ejército anti-restitución*", diario El Espectador, julio 5 de 2012.

[50] Decreto 1225 de 2012 *Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el decreto 4912 de 2011del 26 de diciembre de 2011.*

h. El programa carece de medidas de protección de carácter preventivo, pues, como se ha mencionado, el enfoque de los programas de protección existentes es reactivo y no preventivo.

## Capítulo 7

## La población refugiada no dispone de garantías para la restitución de sus tierras

Un aspecto positivo de la ley 1448 de 2011 es el reconocimiento de las víctimas que huyeron al exterior en busca de protección. No obstante, en dicho escenario la ley tiene implicaciones sobre la aplicación del sistema de protección internacional, en particular con relación a la prohibición de devolución de la población colombiana que se encuentra refugiada y en necesidad de protección internacional. Estas implicaciones han sido abordadas en el documento "*Refugiados y Ley de Víctimas – Impacto de la Ley de Víctimas en la situación de las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional",* preparado recientemente por la CCJ[51] con base en información recopilada durante visitas a Ecuador, Panamá y Venezuela, y se exponen en el presente Capítulo.

### 7.1 La Ley 1448 de 2011 no reconoce a las víctimas de situaciones de violencia generalizada que buscan protección internacional

La Ley reconoce a las víctimas de infracciones al derecho humanitario y a violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto armado interno, pero no se ajusta a los parámetros del Derecho Internacional de Refugiados[52], en particular, es un retroceso frente a la Declaración de Cartagena sobre Refugiados y su definición[53], por lo que abre la posibilidad a los Estados del país de asilo de interpretarla a manera de "*licencia*" para negar la protección a aquellas personas que aleguen causas distintas a aquella de los conflictos armados internos. De esta manera se llega a limitar el espectro de protección internacional al discriminar a las víctimas que huyen de Colombia como consecuencia de hechos de violencia generalizada y disturbios o tensiones internas que se manifiestan en alteraciones al orden público, como las acciones de los grupos paramilitares y las fumigaciones aéreas anti -narcóticos sobre las comunidades y sus cultivos, animales y fuentes de agua.

---

[51] Comisión Colombiana de Juristas, *Refugiados y Ley de Víctimas – Impacto de la Ley de Víctimas en la situación de las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional,* Bogotá, abril 12 de 2012. Disponible en http: //www. coljuristas.org.co.

[52] La *Convención sobre el Estatuto de Refugiados* define al refugiado como una persona que" *debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él*". Por su parte, la *Declaración de Cartagena de sobre Refugiado* de 1984 amplió la anterior definición de refugiado al incluir a "*las personas que han huido de su país (...) porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*".

[53] La *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* es un instrumento regional de protección que se basa en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención Americana de Derechos Humanos, la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Refugiados adoptada por la Organización de la Unidad Africana. Como se mencionó, la Declaración tiene la importancia de haber ampliado la definición de refugiado contenida en la *Convención sobre el Estatuto de Refugiados* de 1951.

7.2 La solicitud de reparación ante las embajadas y consulados supone un riesgo de pérdida de la protección internacional

El decreto 4800 de 2011 estipula que, para exigir su derecho a la reparación, las víctimas que se encuentran en el exterior deben presentar la solitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas en las embajadas y consulados del país donde se encuentren en protección (Art. 27, Parágrafo). Al adelantar dicho trámite las víctimas se arriesgarán a perder el estatuto de refugiados o a que se les deniegue la solicitud de asilo, pues existe la posibilidad de que los Estados receptores consideren que la tramitación de cualquier diligencia por parte de las personas colombianas refugiadas, ante las embajadas o consulados, significa una aceptación tácita de que su Estado está en capacidad de brindarle protección, aunque en realidad en el país persisten las causas que dieron origen a la huida y búsqueda de protección internacional.

También existe la posibilidad de que, en caso de que las víctimas no acudan a solicitar el registro a las embajadas o consulados por temor a perder su estatuto o a no conseguir el asilo, no puedan acceder a la reparación debido a que no adelantaron la solicitud de registro que exige la Ley de Víctimas.

7.3 La aplicación de la Ley de Víctimas conlleva el riesgo de repatriación de las personas sin que se cumplan las debidas garantías

El Ministerio del Interior y de Justicia sostiene que la Ley de Víctimas "*establece una serie de herramientas para garantizar que las víctimas que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión del conflicto armado interno sean incluidas en los programas de retorno y de reubicación previstos en la Ley*"[54].

Una vez hayan retornado las personas que se encuentren fuera del territorio nacional podrán acceder a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley, para lo cual deberán presentar la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas.

De este modo se estaría desconociendo la columna vertebral de la protección de los refugiados, que es el principio de *no devolución* (*non refoulement*). Dicho principio constituye una la prohibición a los Estados de la reconducción sumaria a la frontera de quienes se ha descubierto su entrada ilegal, así como la denegación sumaria de admisión a quienes no poseen documentación válida.

[54] Ver al respecto: Ministerio del Interior y de Justicia, *Ley de Víctimas y Restitución de tierras "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", s*ección "Las diez preguntas más frecuentes sobre la Ley de víctimas y restitución de tierras", pág. 17. Disponible en http: //www.mij.gov.co/Ministerio/Library/News/Files/CARTILLA%20LEY%20DE%20V%C3%8DCTIMAS%20Y%20RESTITUCI%C3%93N%20DE%20TIERRAS70.PDF

El principio de *no devolución* constituye la columna vertebral de la protección de los refugiados y como tal es reconocido en varios instrumentos internacionales aprobados a nivel universal y regional. Así, La Convención sobre el Estatuto de Refugiados prohíbe la devolución al establecer que ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas (Artículo 33). En consecuencia, el Acnur ha reafirmado la importancia fundamental de la observancia del principio de *no devolución* - tanto en la frontera como dentro del territorio de un Estado - de las personas que, reconocidas o no oficialmente como refugiadas, podían ser objeto de persecución si se las devolvía a su país de origen[55].

De igual manera, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados subraya "*la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de jus cogens*"[56].

Adicionalmente, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas insistió en la obligación de garantizar "*la aplicación de las normas de derechos humanos y, en su caso, del Derecho Internacional Humanitario así como, por analogía, algunos principios pertinentes del Derecho de Refugiados, como el de no devolución*"[57].

Consecuentemente con el principio de *no devolución* se deben evitar las repatriaciones que no sean voluntarias, haciendo valoraciones caso a caso, también deben evitarse las, políticas masivas de repatriación que no cuenten con los elementos de voluntariedad seguridad y dignidad. En los casos de repatriaciones voluntarias, es necesario que las personas tengan información completa y veraz acerca de la situación de seguridad de su lugar de llegada.

7.4 Las víctimas residentes en otros países no cuentan con garantías para la restitución de sus tierras

Para efectos de la restitución de tierras, la Ley de Víctimas contempla la posibilidad de que la Unidad de Restitución represente a las víctimas en los proceso judiciales correspondientes (Art. 82).

---

[55] Acnur, *Conclusiones del 28° período de sesiones del Comité Ejecutivo*, 1977, *Conclusión N° 6 (XXVIII) NO DEVOLUCIÓN*.

[56] *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, Conclusión quinta. Disponible en http: //www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008

[57] *Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas*, Adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados ", San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.

Sin embargo, no se puede ignorar que la persona demandante puede ser requerida por el juez de restitución. No obstante, la Ley no creó instrumentos para facilitar a las víctimas la restitución que impliquen regresar al país, así sea de manera temporal, para realizar diligencias judiciales.

A pesar de lo anterior, el gobierno ha anunciado que una vez hayan retornado las personas que se encuentren fuera del territorio nacional podrán acceder a las medidas de asistencia y reparación previstas en la ley 1448, para lo cual deberán presentar la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas[58].

[58] Ministerio del Interior y de Justicia, *Las Diez Preguntas más Frecuentes sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras,* Pág. 17. Disponible en http: //www.leydevictimas.gov.co/#!informacion-importante

## Capítulo 8

## La implementación de las medidas de restitución de tierras se encuentra en la etapa de adecuación institucional

Durante el primer año posterior a la aprobación de la Ley 1448 de 2011, además de la reglamentación de la Ley de Víctimas, se desarrolló un proceso de adecuación institucional que incluye, entre otras cuestiones la creación y puesta en funcionamientos de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, la creación de los registros de víctimas y de tierras, la asignación de recursos presupuestales y la definición de las zonas de restitución.

### 8.1 La asignación de recursos presupuestales para la reparación de las víctimas está condicionada por la sostenibilidad fiscal

La Ley de Víctimas fijó un plazo de seis meses para crear un Plan Nacional de Financiación que garantizara la sostenibilidad fiscal de la Ley mediante un documento Conpes (Artículos 19 y 175).

Por su parte, el gobierno incluyó el costo de la Ley de Víctimas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo que se traduce en que en todos los presupuestos de los próximos años la atención a las víctimas deberá estar dentro del Presupuesto General de la Nación.

Adicionalmente, en diciembre 1 de 2011 fue aprobado el documento Conpes 3712 que fijó un presupuesto de $54 billones[59] para el costo total de la Ley. De estos recursos 6,1 billones quedaron incluidos en el presupuesto de 2012 y se incluyeron los recursos para las reparaciones por vía administrativa[60]. El respectivo plan de financiación de la Ley de Víctimas asigna recursos a las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Al respecto, el ministro de Hacienda explicó que el presupuesto de $ 6.1 billones de 2012 se desagrega en $ 2.3 billones para educación y la salud de las víctimas, y $ 3.8 billones para los programas de atención a la población desplazada[61].

El mencionado plan de financiamiento de la ley 1448 fue ratificado por el documento Conpes 3746 de 2012, con lo que el gobierno reafirmó que los recursos obedecen a las necesidades de la sostenibilidad fiscal más que a las de las víctimas[62]. En el Conpes 3712 el gobierno admite que los costos calculados hacen referencia a las medidas de asistencia y a

[59] $54 billones equivalen aproximadamente a USD 29.726 millones.
[60] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, *Documento Conpes 3712 de 2011 Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011*, diciembre 1 de 2011.
[61] "*Conpes aprobó plan de financiación para la Ley de Víctimas*", Presidencia de la República, diciembre 1 de 2012. Disponible en http: //wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Diciembre/Paginas/20111201_10.aspx
[62] Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Documento Conpes 3746 de 2012 Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas,* mayo 30 de 2012.

los componentes de reparación que se pueden identificar con base en el registro de víctimas, puesto que aún no se ha actualizado el universo de víctimas que han sufrido delitos diferentes del desplazamiento forzado. Por esta razón, los componentes de indemnización y restitución de tierras, que hacen parte de las medidas de reparación, no pueden ser diferenciados.

El Conpes 3712 mide la *Reparación Individual- Restitución-Tierra-registro* como *Actos administrativo de registro ante la Unidad de Restitución de Tierras*, y *Reparación Individual- Restitución-Tierra-Judicial Víctimas con sentencia de restitución de tierras*, y la lo verifica con el indicador de *Número de sentencias de restitución de tierras proferidas/ número de demandas admitidas de restitución de tierras*[63]. Sin embargo, para sus cálculos presupuestales dicho documento no contiene considera información acerca del número de víctimas y de procesos de restitución. Por lo que el presupuesto total para la que es del orden de $ 2.949 miles de millones de 2011 y, posteriormente en el Conpes 3726 de $ 3.556 miles de millones[64].

Por otra parte, el Conpes 3712 advierte que este monto para restitución de tierras no incluye el componente de acompañamiento del sector defensa para los procesos de Restitución de Tierras, que el Ministerio de Defensa estima en $1,54 billones.

Esta estrategia de financiación de la Ley de Víctimas fue cuestionada por la Contralora General, quien señaló que se que está condicionada a la regla fiscal[65]. Adicionalmente, la Contralora ha advertido que, con anterioridad, tales recursos estaban presupuestados con anterioridad para educación, salud y vivienda. Es decir que, en realidad el gobierno otorgó prioridad a esos rubros para la población de víctimas, lo que significa que los respectivos ministerios destinarán, de manera prioritaria a esa población, parte de su presupuesto. La Contralora observó que la política de asignación presupuestal para la población víctima del desplazamiento forzado se ha ejecutado mediante el traslado de recursos del gasto social para atender a la población pobre hacia la atención específica a esa población y que la dificultad principal con esta estrategia está en que no existen recursos nuevos de financiamiento, como en el pasado se ha hecho con la creación del impuesto a las transacciones financieras para el rescate del sistema financiero o el impuesto al patrimonio para la financiación de la expansión de la política de defensa. Según la funcionaria "*[e]l plan de financiamiento de la ley 1448 definido por el Conpes 3712 de 2011, fue ratificado por el Conpes 3746 de 2012, con ello se dejo sentado por parte del gobierno que el total de los recursos obedece no a las necesidades de la población sino a la*

---

[63] Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, citado *supra* en Nota 60, Tabla 3. Indicadores Generales.

[64] *Ibídem,* Tabla 1. Actualización de costos asociados a las medidas del Plan de Financiación de la ley 1448 de 2011.

[65] Por iniciativa del Gobierno Nacional, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 03 de 2011, que establece el *criterio de sostenibilidad fiscal* en la Constitución Política, con lo cual quedó establecido que el Estado estará a cargo de la Dirección General de la Economía respetando la sostenibilidad fiscal. En dicho marco se deben formular el Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones y se orientarán a las Ramas y órganos del poder público en la toma de sus decisiones La regla fiscal así establecida busca crear un parámetro que supedite el financiamiento de los derechos, al equilibrio macroeconómico y fiscal de la Nación. Los fallos de la Corte Constitucional se deben acoger al principio de sostenibilidad fiscal.

*sostenibilidad fiscal y a partir de allí se definió el cupo máximo al cual podrían acceder las víctimas en las estrategias de asistencia humanitaria, atención de emergencia y reparación, restitución e indemnización*"[66].

En el periodo 2011 y 2012 los recursos asignados a las víctimas continúan siendo muy bajos en comparación con otros tipos de gasto dentro del Estado, superando solamente al sector agropecuario: Mientras a las víctimas corresponde el 1,7 y 1,9% durante esos años, al sector agropecuario corresponde 0,9% en los dos años y 0,9, y al sector defensa el 9,6% y 9,3%[67].

Es notoria la debilidad del Conpes 3712 se encuentra en el cálculo presupuestal, que se realizó a partir de las cifras del universo de víctimas conocido a la fecha, lo que hará que los recursos puedan resultar insuficientes mientras sigue creciendo la población de víctimas. Además, el Conpes 3712 no tuvo en cuenta las reparaciones por vía judicial, con el argumento de que esos recursos se irán generando a medida que se van produciendo los fallos[68].

8.2 La implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas se encuentra en la etapa de focalización

La recepción de solicitudes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente se inició en agosto de 2011 en cumplimiento de la Resolución 240 por la cual el Ministerio de Agricultura se hizo cargo de dicha responsabilidad de manera transitoria con apoyo del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada[69]. En virtud de dicha resolución fueron recibidas 5.769 solicitudes correspondientes a 393.898 has y a predios localizados en 30 de los 32 departamentos del país y en Bogotá D.C.[70].

Sin embargo, en abril de 2012 no se había dado inicio al estudio de las 5.769 solicitudes y aquellas recibidas por la Unidad de Restitución, lo cual solo se hizo cuando el gobierno adelantó los procesos de macro y micro focalización de las zonas del país en las que se realizará la restitución[71]. Las solicitudes allegadas con anterioridad a la entrada en funcionamiento de la Unidad de Restitución debieron esperar para su respectivo trámite.

---

[66] Contraloría General de la República, *Informe de la Contralora General de la República sobre el gasto presupuestal en la población víctima del conflicto político 2000-2012,* junio 15 de 2012. Disponible en http://200.93.128.205/c/document_library/get_file?folderId=74399300&name=DLFE-46307.pdf.

[67] *Ibídem*, Pág. 12, Cuadro n.° 3 "Distribución del Gasto en el Presupuesto General de la Nación, 2011 – 2012", junio 15 de 2012. Disponible en www.contraloriagen.gov.co/

[68] "*La Ley de Víctimas tres meses después*", portal La Silla Vacía, abril 9 de 2012. Disponible en http: //www.lasillavacia.com/historia/la-ley-de-victimas-tres-meses-despues-32574

[69] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, resolución 240 de 2011 *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones*.

[70] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, citado *supra* en Nota 25.

[71] *Ibídem.*

A abril de 2012 la Unidad de Restitución de Tierras había recibido un total de 3.851 solicitudes, de 339.320 has localizadas en 27 departamentos del país y en Bogotá D.C. A dicha fecha, dicha Unidad había recibido ninguna solicitud de inscripción en el Registro de Tierras de víctimas radicadas en el exterior. Tampoco había realizado de oficio o a petición del Ministerio Público inscripciones en el Registro.

Posteriormente, la Unidad de Restitución de de Tierras definió doce macro regiones para la focalización del registro de tierras[72]: 1) Catatumbo[73] 2) Cauca y Valle del Cauca, 3) Magdalena Medio[74], 4) Magdalena y Cesar, 5) Montes de María[75], 6) Nariño, 7) Putumayo, 8) Resto de Antioquia, 9) Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño[76], 10) Sur del Meta, 11) Tolima y 12) Urabá[77].

De acuerdo con datos oficiales, a junio 29 de 2012 se habían recibido 16.207 solicitudes de ingreso al Registro de Tierras despojadas y abandonadas, por una extensión de 1.237.170 has en 16 sedes regionales y la de la Dirección Nacional Unidad de Restitución. Del total de solicitudes, el 32,27% corresponden a mujeres (6.041 solicitudes para 480.822 has) y 62,37% a hombres[78] (10.109 para 782.290 has.)[79].

Del mismo total, al 29 de junio, 442 solicitudes (por 25.759 has) son de población afrocolombiana y 258 (por 12.660 has) a población indígena. No se había recibido ninguna solicitud de restitución de tierras por parte de de víctimas residentes en el exterior ni había tramitado de oficio inscripciones en el registro[80].

A julio 20 de 2012, se habían presentado 17.303 solicitudes de restitución por parte de de víctimas del desplazamiento y el despojo (por 1'340.657 has). Del total de solicitudes

---

[72] Ministerio de Agricultura, Unidad de Restitución de Tierras, *Mapa Macro regiones*. Disponible en http: //www.restituciondetierras.gov.co/media/descargas/mapas/Macroregiones.pdf. Consultado en julio 17 de 2012.

[73] La región del Catatumbo comprende municipios de Convención, El Carmen, Hacarí, El Tarra, Tibú, San Calixto, Sardinata, La Playa y Teorama, correspondientes al departamento de Norte de Santander.

[74] La región del Magdalena Medio comprende municipios de los departamentos de Antioquia (Caracolí, Maceo, Puerto Berrío, Puerto Nare, Puerto Triunfo y Yondó), Bolívar (Arenal, Cantagallo, Morales, Norosí, Regidor, Río Viejo, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití), Santander (Barrancabermeja, Betulia, Cimitarra, El Carmen de Chucurí, El Peñón, Landázuri, Puerto Parra, Puerto Wilches, Rionegro, Sabana de Torres, San Vicente de Chucurí y Simacota), Boyacá (Puerto Boyacá) y Cesar (Aguachica, Gamarra, La Gloria, San Alberto y San Martín).

[75] La región de Montes de María comprende municipios de los departamentos de Bolívar (El Carmen de Bolívar, Zambrano, El Guamo, María La Baja, Córdoba Tetón, San Jacinto y San Juan Nepomuceno) y Sucre (Morroa, Los Palmitos, San Antonio de Palmito, Chalán, Ovejas, San Onofre, Colosó y Toluviejo) perteneciente a Sucre; además de los municipios del departamento de Bolívar El Carmen de Bolívar, Zambrano, El Guamo, María La Baja, Córdoba Tetón, San Jacinto y San Juan Nepomuceno.

[76] La región del Bajo Cauca antioqueño comprende los municipios de Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza.

[77] La región de Urabá comprende municipios de los departamentos de Antioquia (Arboletes, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Necoclí, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Turbo, Mutatá, Murindó, Vigía del Fuerte) y Chocó (Acandí, Carmen del Darién, Riosucio y Unguía)

[78] La Unidad de Restitución de Tierras no entregó información acerca del sexo de 57 de los solicitantes.

[79] Ministerio de Agricultura, Unidad de Restitución de Tierras, Respuesta al derecho de petición n.° 103/1 presentado por la CCJ, junio 25 de 2012.

[80] *Ibídem.*

6.421 solicitudes fueron presentadas por mujeres (472.897 has), 10.821 por hombres[81] (853.230 has) y 54 por personas jurídicas de derecho privado (14.530 has)[82].

8.3 Los primeros jueces de restitución fueron nombrados en condiciones de provisionalidad

En febrero de 2012 el Consejo Superior de la Judicatura creó 22 Juzgados Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras[83]. Asimismo, creó un Juzgado Civil del Circuito itinerante, especializado en restitución de tierras en el Distrito Judicial de Antioquia[84] y una Sala Civil, especializada en restitución de tierras, en los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de Bogotá, Cali, Cartagena, Cúcuta y Antioquia[85].
Además de los riesgos que deben afrontar los jueces de restitución, es preocupante que carezcan de estabilidad, ya que los nombramientos son provisionales[86].

8.4 La Superintendencia Delegada para la Protección, Formalización y Restitución de tierras entró en funcionamiento

La Superintendencia de Notariado y Registro es la entidad pública responsable de la guarda de la Fe Pública y de vigilar la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario y de la actividad notarial.

De acuerdo con dicha obligación y con la finalidad de atender las disposiciones judiciales y administrativas relacionadas con los trámites registrales previstos en la Ley de Víctimas (Artículo 119, Parágrafo 1), la Superintendencia de Notariado y Registro –SNR-[87] incorporó a sus objetivos estratégicos el de "*[p]roteger, restituir, formalizar, investigar la situación de las tierras de Colombia*"[88], y se creó la Delegada para la Protección, Formalización y Restitución de Tierras[89], cuyo propósito principal es dirigir y formular las políticas de vigilancia, inspección y control del servicio registral en predios rurales que prestan las

[81] La Unidad de Restitución de Tierras no entregó información acerca del sexo de 61 solicitantes.
[82] Unidad de Restitución de Tierras, *Solicitudes de Ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, fecha: 20 de julio de 2012*. Disponible en http: //www.restituciontierras.com/media/descargas/estadisticas/estadisticas20120720.pdf
[83] Acuerdo n.° PSAA12-9265 de febrero 24 de 2012 del Consejo Superior de la Judicatura *Por el cual se crean en el territorio nacional unos Juzgados Civiles del Circuito especializados en restitución de tierras.*
[84] Acuerdo n.° PSAA12-9266 de febrero 24 de 2012 *Por el cual se crea un Juzgado Civil del Circuito, itinerante, especializado en restitución de tierras, en el Distrito Judicial de Antioquia*.
[85] Acuerdo n.° PSAA12-9268 de febrero 24 de 2012 *Por el cual se crean en el territorio nacional unos Despachos de Magistrado en Salas Civiles, especializados en restitución de tierras.*
[86] "*Jueces de restitución de tierras: Súper héroes sin traje de protección*", portal La Silla Vacía, agosto 16 de 2012. Disponible en http: //www.lasillavacia.com/historia/jueces-de-restitucion-de-tierras-super-heroes-sin-traje-de-proteccion-35525
[87] Superintendencia de Notariado y Registro, *Respuesta al derecho de petición DF/104 presentado por la CCJ,* junio 20 de 2012.
[88] Superintendencia de Notariado y Registro, *Plan Estratégico Institucional 2012 – 2014*, enero 23 de 2012. Disponible en http://www.supernotariado.gov.co/supernotariado/images/smilies/planestrategicoinst2012-2014/plan%20estrateinstituc2012_2014.pdf
[89] Decreto 238 de 2012 *Por el cual se modifica transitoriamente la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro.*

oficinas de registro de instrumentos públicos, a fin de para garantizar el orden jurídico y la calidad del servicio que se presta a los usuarios en los términos de la Ley de Víctimas y demás normas relacionadas con los derechos de propiedad sobre la tierra.

La recién creada Delegada propone para aprobación de la SNR sus objetivos de mediano plazo, entre los que se destacan el cumplimiento de los términos de ley, la calidad y la confiabilidad en los análisis traditicios de tal manera que éstos se conviertan en pruebas concluyentes para la restitución; lograr el conocimiento de la realidad jurídica registral de predios rurales; lograr que los predios rurales tengan título y modo; implementar los estudios académicos para la formación registral inmobiliaria; proteger los derechos sobre la propiedad de los predios abandonados y/o despojados; ejecutar y coadyuvar para que las acciones administrativas, disciplinarias, judiciales y fiscales que surjan de los diagnósticos, constituyan herramientas de control y prevención del delito contra la propiedad en Colombia; y generar acciones de protección de la documentación[90].

[90] Superintendencia de Notariado y Registro, Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, *Planeación Estratégica,* junio de 2012.

## Capítulo 9

## El elevado riesgo de violaciones a los derechos humanos de las víctimas es el principal obstáculo para la restitución de las tierras

Las víctimas que reclaman la restitución de sus tierras se encuentran en un entorno caracterizado por las graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos que se cometen en el contexto del conflicto armado interno cuya duración supera los 40 años[91]. Las violaciones a los derechos humanos se traducen en amenazas, homicidios selectivos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas, violaciones sexuales, detenciones arbitrarias, secuestros y desplazamientos forzados, así como en falsas acusaciones y señalamientos que buscan desprestigiar la independencia del trabajo de las organizaciones de víctimas y la defensa de los derechos humanos.

En marco del conflicto armado interno y la crisis de derechos humanos las víctimas del desplazamiento enfrentan graves riesgos para su vida y muchas de ellas son objeto de violaciones de derechos humanos, lo cual representa el principal desafío para obtener verdad, justicia y reparación.

La afectación de los intereses de los agentes económicos y políticos que se han beneficiado de los crímenes del paramilitarismo, la implementación de las medidas de restitución de tierras previstas en la ley 1448 ha generado una reacción por parte de dichos grupos paramilitares que se traduce en mayores riesgos para las víctimas que reclaman sus derechos.

La CCJ ha registrado, entre enero 1 de 2007 y agosto 31 de 2011, al menos 269 personas desplazadas fueron víctimas de violaciones contra el derecho a la vida[92], algunas de las cuales se encuentran en procesos de reclamación de su derecho a la restitución de tierras.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo reporta que, entre 2006 y 2011, fueron víctimas de homicidio al menos 71 líderes de reclamaciones de restitución de tierras en 14 departamentos como Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Guajira, Antioquia, Meta y Tolima, entre otros. El SAT de la misma Defensoría ha identificado condiciones de riesgo de vulneraciones de los derechos humanos de la población de 463 municipios en 30 departamentos del país[93].

---

[91] Naciones Unidas, citado *supra* Examen Periódico Universal, Informe de Colombia; septiembre 1 de 2008, Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal sobre Colombia*, A/HRC/10/82, 9 de enero de 2009, Párr. 7 a 10. Disponible en http: //www.derechoshumanos.gov.co/epu/Documents/2010/exa_period_univ_col.pdf

[92] Comisión Colombiana de Juristas, *Listado de víctimas de violencia sociopolítica en Colombia. Derecho a la vida. Violación en contra de personas en situación de desplazamiento forzado, 1° de enero de 2007 a 31 de agosto de 2011*, Bogotá, 21 de octubre de 2011, disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/cifras/cif_2011-10-21.html.

[93] *En la conmemoración del Día de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, Defensor pide agilizar investigaciones y sancionar a los responsables*, Defensoría del Pueblo, abril 9 de 2012. Disponible en http: //www.defensoria.org.co/red/?_item=0301&_secc=03&ts=2&n=1459

A su vez, la Superintendencia de Notariado y Registro ha identificado la existencia de siete "*zonas de riesgo para restitución de tierras*": Sur de Bolívar, Urabá Antioqueño, Bajo Cauca Antioqueño, Córdoba, Meta, y Guaviare[94].

En el escenario de riesgo, las medidas adoptadas por la Ley de Víctimas resultan insuficientes e inadecuadas para garantizar la vida e integridad de las víctimas en los procesos de reclamación de reparación, particularmente cuando se trata de reclamación de las tierras abandonadas y usurpadas. A continuación se analizan las medidas adoptadas por el gobierno en materia de protección:

9.1 Las zonas de restitución se definieron con base en información de inteligencia militar

En el primer trimestre de 2011 el vicepresidente de la República y los ministros de Defensa y de Agricultura y Desarrollo Rural anunciaron la entrada en funcionamiento de un sistema de seguridad y protección a víctimas destinatarias de la restitución de tierras llamado Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras, CI2RT. Según dichos funcionarios, el objeto de dicho sistema es analizar y neutralizar las amenazas que pueden afectar el proceso de restitución, tanto para los reclamantes como para los funcionarios. Será un esquema excepcional de seguridad para los campesinos beneficiarios de la política de titulación y restitución de tierras del que hará parte el Ministerio del Interior, las Fuerzas Militares y la Policía, la Fiscalía y la Procuraduría y cerca de una veintena de entidades y organismos de seguridad del Estado.

El Ministro de Defensa señaló tres prioridades fundamentales del Centro Integrado de Inteligencia:

a. Blindar el proceso de restitución contra el riesgo de captura, infiltraciones o presiones por parte de grupos armados ilegales.

b. Coordinar las labores de inteligencia del Estado sobre la seguridad en zonas de restitución.

c. Desarrollar inteligencia en las zonas de restitución y seguridad para brindar protección a las víctimas del despojo que serán beneficiadas con la política de restitución de tierras[95].

Con respecto a este mecanismo de inteligencia militar, el ministro de Defensa explicó que el gobierno *"[e]stableció la implementación de las medidas para ofrecer las condiciones necesarias en términos de seguridad pública para llevar a cabo con éxito el proceso, así como el desarrollo de los programas de protección integral a los líderes que participan en*

---

[94] "*Detectan zonas de riesgo para restitución de tierras*", diario El Espectador, junio 8 de 2011. Disponible en http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-275948-detectan-zonas-de-riesgo-restitucion-de-tierras

[95] Presidencia de la República, *Gobierno activa sistema de seguridad y protección a beneficiarios de restitución de tierras*, Bogotá, marzo 16 de 2011 http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Marzo/Paginas/20110316_08.aspx

*él*"[96]. Esta responsabilidad es compartida por el Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el mecanismo para la coordinación institucional para hacer frente a las amenazas de seguridad es el CI2RT-, mediante el cual se articulan acciones de inteligencia y análisis estratégicos para tomar decisiones en materia de protección y neutralización de "*acciones criminales y sus autores*".

Sin embargo, la información militar hasta ahora se ha aplicado a condicionar la progresividad y gradualidad de la política de restitución de tierras, puesto que este proceso se ha ido activando en determinadas regiones en la medida en que se cumplan unos requisitos para el retorno basados en la perspectiva la fuerza pública, actor del conflicto armado, y de la estrategia de "*consolidación territorial*", que, como se ha explicado anteriormente en el presente texto, involucra a la población civil en el conflicto armado exponiéndola a mayores riesgos, e instrumentaliza la acción humanitaria y social para obtener ventaja militar sobre los grupos guerrilleros. De esta manera, la protección de las víctimas queda en un segundo plano y queda supeditada a los intereses de la Fuerza Pública en el conflicto armado.

En 2012 la Unidad de Restitución de Tierras informó que había comenzado a coordinar con el Ministerio de Defensa la ubicación de los 12 CI2RT en el país que analizan las informaciones que pueden afectar el proceso de restitución[97].

Por su parte, la Policía Nacional ha reportado 1280 municipios con una alta densidad histórica de despojo en los cuales la que debe prestar especial atención y, en acuerdo con la Unidad de Restitución de Tierras, dará prioridad al trabajo de seguridad en 100 municipios[98]. En el terreno, los miembros de la Policía Nacional adelantan tareas como visitas a los predios, campañas educativas, implementación de la red de cooperantes[99] y rendición de informes de inteligencia[100].

---

[96] *Sector Defensa con las Víctimas. La restitución de tierras es una cruzada contra la ilegalidad El Gobierno Nacional adoptó medidas tendientes a garantizar la integridad de los legítimos reclamantes antes y después del proceso de restitución, periódico de la Policía Nacional, Edición No. 9 - Febrero 2012, pág. 3.*

[97] *Informe de la 10ª sesión de la Comisión Legal de Seguimiento del Congreso de la República a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (CLS), abril 11 de de 2012, pág. 7.*

[98] *Informe de la 11 sesión de la Comisión de Seguimiento del Congreso de la República a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (CLS*), pág. 3, mayo 9 de 2012. Disponible en http: //www. 200.93.128.205/c/document_library/get_file?folderId=74399300&name=DLFE-46299.pdf

[99] Entre los objetivos de la Red de Cooperantes está el de "*[g]anar la confianza de los ciudadanos en su Fuerza Pública, a través de una comunicación asertiva y permanente con las personas que estén integradas con la Red*" y "*[a]rticular a la comunidad, las Autoridades civiles y la Fuerza Pública, en una sola Red*". Ver al respecto: *ANEXO No. 8 - DIRECTIVA PERMANENTE No. ____/ Ministerio de Defensa Nacional del_06 "Operacionalización Red de Cooperantes". Manual Red de Cooperantes (Para Funcionarios de la Fuerza Pública)*, 2006. Disponible en en http: //www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/red_cooperantes/Manual%20Red%20de%20Cooperantes.pdf

[100] Comisión Legal de Seguimiento del Congreso de la República a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (CLS), citado *supra* en Nota 97.

Para el modelo de seguridad militar y policial que busca garantizar la protección de las víctimas en los procesos de la restitución de tierras, el análisis de inteligencia a cargo del CI2RT es un componente estratégico del cual en mayo de 2012 existían 44 regionales y uno en el nivel nacional. De acuerdo con dicha información, el Consejo de Seguridad Nacional estableció las doce macro zonas en las cuales se empezaría con las restituciones en 687 municipios[101]. Este esquema está determinado por la estrategia militar contra los grupos armados enmarcada en el Plan Nacional para la Consolidación Territorial y sus zonas de intervención en 100 municipios de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Sucre, Cesar, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Arauca, Meta, Caquetá, Putumayo y Tolima. Estas zonas están ubicadas en las regiones del Nudo de Paramillo, Catatumbo, Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta, Cordillera Central, el Pacífico y la zona occidental de la Amazonía[102].

El ejercicio de superposición de las áreas consolidadas por los grupos paramilitares y las zonas del Plan Nacional de Consolidación Territorial muestran que con excepción del departamento del Tolima y La Macarena, en todas las demás hay coincidencia en cuanto a municipios[103]. Lo que sugeriría que la inexistencia de estrategia de persecución en sus zonas de control de los grupos paramilitares, en el gobierno los cataloga como "*bandas criminales*" –Bacrim- no son el objetivo principal de las fuerzas militares[104]. Por el contrario, parece ser que el gobierno considera libres de riesgo para las víctimas y listas para el proceso de restitución de tierras las zonas con mayor presencia paramilitar.

Por otra parte, el esquema de seguridad continúa implementando mecanismos para involucrar a la población civil en tareas militares mediante la implementación de programas como la "red de informantes y cooperantes", diseñado bajo los lineamientos de la política de "seguridad democrática" para al cual "*la ciudadanía será parte fundamental en el tema de la recolección de información*" para la inteligencia militar.

---

[101] *Ibídem.*

[102] El *Plan Nacional de Consolidación Sostenible*, según la definición oficial, es un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano. Inicialmente está focalizado en quince zonas. El Plan Nacional de Consolidación tiene continuidad con los Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno del presidente Alvaro Uribe Vélez 2002-2006 y 2006 – 2010 y la Política de Seguridad Democrática con su Centro de Coordinación Acción Integral –CCAI- y la implementación de acciones conjuntas entre entidades militares, de policía y civiles del Estado que buscan el involucramiento de la población civil a favor de la Fuerza Pública en la lucha contrainsurgente. Ver al respecto Presidencia de la República, Centro de Coordinación de Acción Integral, *Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación*. Disponible en http: //www.accionsocial.gov.co/documentos/Reporte_Eject_PNC_2010_Vf.pdf

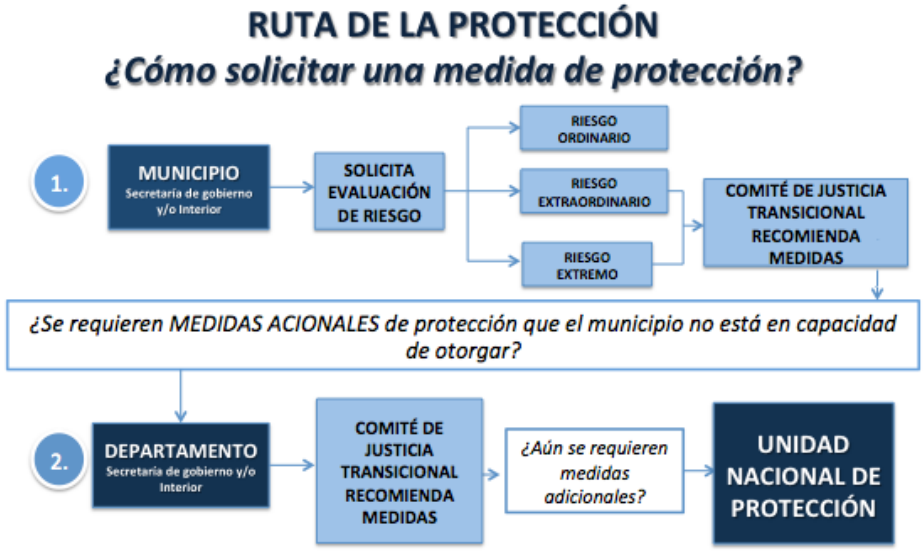
[103] Instituto de Estudio para el Desarrollo y la Paz –Indepaz-, *VII Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares en el 2011*, Disponible en http: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/722_VII-Informe-presencia-narcoparamilitarismo-2011-INDEPAZ.pdf

[104] *Ibídem.*

9.2 El enfoque de la política de protección es inadecuado para prevenir los factores de riesgo derivados del conflicto armado y la violencia sociopolítica

En referencia al principio de subsidiaridad de la política protección, el director de la Unidad Nacional de Protección –UNP- ha admitido que la mayoría de los municipios del país no cuentan con las capacidades necesarias y que existen departamentos con una capacidad también precaria en donde la UNP ha debido actuar de manera directa. Por lo tanto, las víctimas en situación de riesgo extraordinario, que además deben haber conseguido la inscripción en el Registro de Víctimas deben hacer su solicitud ante el Comité de asignación de medidas de protección. Además, el director de la UNP informó que se ha adoptado un procedimiento especial para los líderes de restitución de tierras, soportado en la presunción constitucional de riesgo y en el hecho de que a mayo de 2012 había asignado medidas duras de protección de la UNP[105] a 90 de dichos líderes locales. Asimismo, el funcionario estimó en 400 los líderes con medidas asignadas para cuando se dinamicen los procesos de restitución por parte de la Unidad de Restitución de Tierras[106].

Estos datos dan ilustran claramente la dimensión del riesgo afrontado por las víctimas que solicitan la restitución de sus tierras y las características reactivas, no preventivas, de la protección ofrecida en el marco de la política de restitución.




Tomado de la presentación del director de la UNP durante la 11. ° sesión de la Comisión Legal del Seguimiento, mayo 9 de 2012.

---

[105] El decreto 4912 de 2012 en su Artículo 3 define las medidas de protección como "[*a*]*cciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos*. Las *"medidas duras de protección*" consisten en "*mecanismos de protección compuestos por escoltas, un vehículo corriente o blindado, chalecos antibalas, armamento y medios de comunicación otorgados a un beneficiario*", según el decreto de 2816 de 2006, Artículo 9 "*Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones*".

[106] Comisión de Seguimiento del Congreso de la República a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, citado *supra* en Nota 97, pág. 7.

La Ruta de Protección diseñada por la UNP inicia en las secretarías municipales de gobierno o en las personerías municipales, con una solicitud de evaluación de riesgo, que puede resultar ordinario, pero si es extraordinario o extremo se remite a Comité de Recomendación de Medidas – CERREM- , que, en caso de determinar la necesidad de medidas que las autoridades municipales no pueden garantizar, se acude al nivel departamental. Por último, en caso de que las autoridades departamentales no tengan capacidad de otorgar las medidas de protección necesarias, de manera subsidiaria la UNP interviene en el caso.

Como se señaló anteriormente en el capítulo dedicado a la reglamentación de la ley 1448 en materia de protección, la reforma del Programa de Protección no modificó el enfoque de los programas anteriores, por lo tanto, las medidas continúan teniendo un carácter individual y sin apuntar a las causas y generadoras de riesgo. A continuación se reiteran las falencias y limitaciones de las medidas de protección que han sido señaladas por la CCJ en otros documentos[107]:

a. La Ley de Víctimas y sus decretos que regulan la protección de las víctimas no revisaron el concepto restringido de protección que hasta ahora ha prevalecido en la correspondiente política pública. Como ha señalado la CCJ en anteriores pronunciamientos, este concepto adolece de serias limitaciones pues en general la protección es entendida como las medidas brindadas por organismos de la fuerza pública, conforme a la función que se asigna a las fuerzas militares y de policía en materia de seguridad y defensa nacional[108], sin tener en cuenta las obligaciones del Estado con respecto a los derechos humanos y el derecho humanitario.

b. La lectura de las causas y factores de riesgo es parcial, puesto que el gobierno niega la existencia de los grupos paramilitares y pretende ignorar que la Fuerza Pública es parte del conflicto armado y es responsable de graves violaciones a los derechos humanos y su presencia y acciones, cuando no respetan las normas del derecho humanitario, son factor de riesgo para la población civil. Este vacío es muy preocupante algunas medidas de protección son contrarias al principio de distinción entre civiles y combatientes.

c. En el programa de protección es notoria la ausencia de un enfoque preventivo, ya que no corrige los problemas identificados por la Corte Constitucional. El Alto Tribunal ha advertido *"[c]ontinúa faltando el desarrollo de un sistema nacional de prevención del desplazamiento propiamente dicho que, entre otras cosas"* [109] funcione en el marco de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos; cuente con recursos presupuestales; (iii) siga permanentemente la dinámica del conflicto armado y el

---

[107] Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como "Ley de Víctimas"*, mayo 7 de 2012. Disponible en http: //www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2012-05-07.pdf

[108] *Ibídem*

[109] Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, Ref. *Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004*. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, enero 26 de 2009.

desplazamiento forzado y otros factores relacionados; mantenga por el tiempo necesario las medidas de protección a personas y bienes; (vii) cuente con un sistema de información adecuado para valorar los riesgos, que tenga en cuenta otros sistemas de seguimiento existentes sobre la evolución del conflicto armado y el orden público y sobre violaciones de derechos humanos, tales como el SAT; (viii) facilite la implementación de planes de contingencia cuando el riesgo esté relacionado con operaciones legítimas del Estado para el mantenimiento del orden público; (ix) retroalimente el sistema de protección individual a cargo del Ministerio del Interior; y (x) de una respuesta estatal oportuna, coordinada y efectiva ante los informes de riesgo señalados por el SAT y las declaratorias de alerta temprana que emita el CIAT"[110].

d. Las medidas de protección carecen de enfoque poblacional o comunitario, excluyen a comunidades y colectivos en situación de riesgo que resulten pertinentes y adecuadas para atender casos donde la amenaza pesa sobre una comunidad u organización de víctimas. A la vez, el programa no reconoce ni integra las estrategias de protección desarrolladas autónomamente por las comunidades frente a los actores del conflicto armado.

e. El Programa hace caso omiso de la directiva de la Corte Constitucional según la cual las medidas que se adopten no deben provocar un incremento del nivel de riesgo de las personas[111]. En ese sentido, el involucramiento en el conflicto armado, por ejemplo, a través de acompañamiento militar a los procesos de retorno o el involucramiento de la población civil en la red de informantes y cooperantes, es decir en actividades de inteligencia militar, son medida contrarias a la directriz de la Corte y al principio de distinción entre civiles y combatientes. En ese sentido, es necesario insistir en el hecho de que la fuerza pública es una de las partes enfrentadas en el conflicto armado interno colombiano y que además es responsable de la perpetración de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario cometidas directamente o mediante los grupos paramilitares, lo mismo que la comisión de infracciones al derecho humanitario. Estas últimas incluyen las políticas y programan que involucran a la población civil en el conflicto armado, incrementando el nivel de riesgo para ella.

f. El programa de protección no contempla medidas para garantizar la protección de las víctimas del desplazamiento que retornan a sus lugares de origen. En estos casos la seguridad se entiende como presencia de la fuerza pública, la cual no garantiza la no repetición del desplazamiento y, por el contrario, incrementa el riesgo para la población retornada. Esta estrategia ignora que la Corte Constitucional ha señalado que[112] *"[l]a presencia de fuerza pública en la zona, no significa necesariamente garantía de seguridad, si no que por el contrario hay indicios de que esta presencia cuando es irreflexiva en*

---

[110] *Ibídem.*

[111] Corte Constitucional, auto 200 de 2007, Ref. *Sentencia T-025 de 2004 – Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo.* M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, agosto 13 de 2007.

[112] *Ibídem.*

*términos de prevención del desplazamiento, aunque operativamente pueda justificarse, expone a la población a un mayor riesgo en los procesos de retorno y/o reubicación"*[113].

No obstante, la Ley de Víctimas otorga a la fuerza pública un papel principal en la protección y condiciona la focalización de la restitución de tierras y los retornos y reubicaciones a las "*zonas de consolidación*" que hacen parte integral de la política de "*seguridad democrática*" que involucra sistemáticamente a la población civil y al personal humanitario en acciones del conflicto armado.

Los procesos de retorno de las víctimas están sometidos la situación mencionada, ya que, como lo ha indicado la CCJ en documentos anteriores, los retornos acompañados por Fuerza Pública resultan funcionales a la estrategia de recuperación social del territorio que hace parte de la política de "*seguridad democrática*"[114] y de su versión actualizada, la "*Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*"[115], por lo que incrementan el riesgo para las víctimas que retornan o se resientan al involucrarlas en el conflicto armado.

g. El programa de protección no resuelve las dificultades de acceso y baja cobertura de los que adolecieron sus versiones anteriores. Dichas dificultades se derivan de factores tales

---

[113] Procuraduría General de la Nación, *Informe n°. 31 a la Corte Constitucional*, en Corte Constitucional, Auto 383 de 2010, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

[114] La *Recuperación Social del Territorio* busca "*contribuir a la consolidación del Estado Social de Derecho en aquellas zonas del país en donde la presencia del Estado ha sido históricamente débil o inexistente*". En el artículo titulado: "*A new weapon against Colombian rebels. Government Bringing Social Programs to Long-Neglected Regions in Bid to Establish a State Presence*", publicado el 10 de julio de 2007 en el Washington Post, el entonces Ministro de Defensa y actual presidente de la República Juan Manuel Santos presentó la Doctrina de Acción Integral como una estrategia nueva de su ministerio. El 10 de julio de 2007, el Washington Post publica un artículo titulado "*A new weapon against Colombias rebels. Government Bringing Social Programs to Long-Neglected Regions in Bid to Establish a State Presence*", en el cual el entonces ministro de Defensa Nacional, Juan Manuel Santos, presenta la Doctrina de Acción Integral como una estrategia nueva de su ministerio para los próximos años: "*Tenemos que ir a las zonas más apartadas donde hay narcotráfico, grupos ilegales y pobreza. Ahora alinearemos nuestros esfuerzos de modo que lo permita al Estado de ir y limpiar y después mantener estas zonas –lo que los militares llaman 'limpiar y mantener' Y el aspecto de 'mantener' tiene que ver con la presencia del Estado, de instituciones diferentes a los militares. Vamos con brigadas de médicos, profesores, el sistema de justicia.*" La directiva presidencial 01 de 2009 emitió las directrices generales para llevar a cabo la Doctrina de Acción Integral a través del *Plan Nacional de Consolidación Sostenible*, el cual hace referencia a un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales civiles y militares para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz. Como parte integral de la política de *Seguridad Democrática*, las acciones de recuperación social del territorio involucran a la población civil en el conflicto armado, contrariamente al principio de distinción entre civiles y militares.

[115] La *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad* busca "*alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional*". El segundo objetivo sectorial de dicha política ("*Desarticular los grupos al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación*") incluye la estrategia de fortalecimiento de la "*Acción integral*" mediante un "*plan estratégico de acción integral que será liderado en las zonas rojas por las Fuerzas Militares plan estratégico de acción integral, que será liderado en las zonas rojas por las Fuerzas Militares, para llevar irreversiblemente la presencia del Estado, proteger la población y aislarla de la influencia de actores violentos. En las zonas amarillas de seguridad, ya recuperadas, se aplicará la política de consolidación, liderada por la Presidencia de la República, obedeciendo a la lógica estratégica de crear gobernabilidad democrática para consolidar la Seguridad*". Ver al respecto: Ministerio de Defensa Nacional, *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, mayo de 2011. Disponible en http:/ /www.fac.mil.co/recursos_user/documentos/Politica.pdf

como desconocimiento por parte de las víctimas y las autoridades locales acerca de la existencia y funcionamiento de los programas de protección; tratamiento inadecuado a los solicitantes; y la exigencia de requisitos adicionales.

La cobertura de las medidas de protección continúa siendo restringida, lo cual se debe a la falta de enfoque poblacional; el desconocimiento que tienen las víctimas y las autoridades sobre los programas de protección, especialmente a nivel territorial; el trato inadecuado para las víctimas por parte de las autoridades y el incremento del riesgo durante la evaluación del riesgo que está a cargo de la Policía.

h. Persiste la demora en el trámite de las solicitudes de protección que dilatan el tiempo de adopción de las respectivas medidas. El decreto 4912 en su Artículo 38 establece que el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM - se reunirá de manera ordinaria por lo menos una vez al mes, periodicidad que no responde a las necesidades de protección ante el riesgo afrontado por las víctimas en el contexto de violencia sociopolítica y conflicto armado. Aunque l decreto prevé para en casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo medidas provisionales de protección e informará de las mismas al CERREM en la siguiente sesión, con el fin de que éste recomiende las medidas definitivas (Artículo 9). Sin embargo, como se señaló anteriormente, la situación particular de las víctimas en riesgo que se encuentran en el terreno y las condiciones de actuación de las autoridades locales, hacen que existan dudas sobre el acceso de las víctimas a esta respuesta de emergencia prevista en el decreto 4912.

El tiempo de adopción de las medidas no se ajuste a las necesidades de protección de las víctimas. El excesivo tiempo tomado en los estudios de riesgo aumentan la demora en la adopción de las medidas.

i. Existen problemas en el desarrollo de los estudios técnicos del nivel de riesgo, pues en estos no toman en cuenta el contexto en el cual se presentan los hechos de amenaza, ni las causas generadoras de este, sino únicamente los riesgos a los que se puede ver enfrentada una persona en el lugar en el que se encuentra. Esto genera que la mayoría de los estudios de riesgo arrojen como resultado un nivel de riesgo ordinario[116].

A junio de 2012, la Unidad Nacional de Protección admitía la ocurrencia de tres homicidios de reclamantes de tierras, puesto que reconoce los casos registrados a partir de 2012, año en que se inició la implementación de la Ley de Víctimas. Según la explicación del director de la Unidad de Protección, de las tres víctimas reconocidas por el gobierno, una no había

[116] El problema evidenciado por la Corte Constitucional en 2007 no ha sido resuelto. El Alto Tribunal advirtió *"los estudios de riesgo aparentemente no toman en cuenta todos los factores de amenaza puestos en conocimiento de las autoridades por el afectado, y en no pocas oportunidades arrojan resultados contraevidentes – como es el caso del señor Luis LL, cuyos estudios de riesgo arrojaban resultados Medio-Bajo u Ordinario, a pesar de que pocos meses antes se habían materializado los asesinatos de líderes y dirigentes de población desplazada del Tolima que trabajaban en su misma organización y habían pedido protección conjuntamente con él a las autoridades*". Ver al respecto: Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 111.

presentado solicitud de protección; mientras que la segunda víctima había sido inscrita en el registro oficial y había solicitado protección, pero había obtenido la calificación de "*riesgo no extraordinario*", en la medida en que su proceso correspondía al municipio de Carmen de Bolívar, pero esta persona se encontraba en otro municipio; y el tercer caso, según dicho funcionario, no correspondía a la ley 1448, sino a un proceso de la justicia ordinaria, por tratarse del caso de desplazamiento y despojo masivos de los territorios de las cuencas de Curvaradó y Jiguamiandó (Chocó). En este último caso, la víctima fue asesinada en el lapso de tiempo que demora el trámite de estudio de la solicitud de protección[117].

j. Persisten los problemas de eficacia y pertinencia de las medidas de protección adoptadas. En muchos casos, las medidas de protección adoptadas no son coherentes con las condiciones de vida de la víctima y resultan insuficientes frente al nivel de riesgo del mismo.

k. La política de protección no contempla medidas de protección para procesos de repatriación de personas refugiadas y solicitantes de protección internacional.

l. Es inexistente el enfoque diferencial de género en los programas de protección, lo que se traduce en la ausencia de medidas específicas de protección para el riesgo diferenciado que enfrentan las mujeres.

[117] Presentación del Director de la Unidad Nacional de Protección, en el marco del Conversatorio Interinstitucional sobre la aplicación de la Ley 1448, en Restitución de Tierras, llevado a cabo en Bogotá, en el Hotel Victoria Regency, el 13 de julio de 2012.

## Capítulo 10

## Conclusiones: La restitución de tierras se encuentra en la etapa de despegue

10.1 El gobierno expidió los decretos ley para la para la reparación integral de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, en los que se reconocen los derecho al territorio colectivo y la restitución en caso de despojo o abandono forzados. La implementación efectiva de dichas medidas debe hacerse de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

10.2 A un año de la aprobación de la ley 1448 de 2011, el proceso de restitución de tierras fue reglamentado y se encuentra en su fase de aprestamiento institucional. Las acciones de restitución de tierras. Los principales avances de dicho proceso y las tareas pendientes de ejecución se resumen a continuación.

Los resultados iniciales del programa de la restitución de tierras son los siguientes:

a. El gobierno reglamentó los aspectos de la Ley de Víctimas relacionados con la creación y funcionamiento de la Unidad de Restitución de Tierras y el Registro de tierras abandonadas y despojadas.

b. La Unidad de Restitución de Tierras definió doce macro zonas de restitución de tierras. Esta focalización se decidió con base en la información suministrada por la Fuerza Pública y, por lo tanto, las macro zonas de restitución coinciden con diez de las quince Zonas de Consolidación Territorial de la política militar de "seguridad democrática"[118].

c. Miles de víctimas ha solicitado la restitución de sus tierras. A julio 20 de 2012, la Unidad de Restitución de Tierras recibió 17.303 solicitudes restitución correspondientes a 1'340.657 has.

Los municipios donde hasta esa fecha se presentaron mayor número de solicitudes son Carmen de Bolívar (Bolívar) y San Jacinto (Bolívar en la región de Montes de María, Turbo (Antioquia) en la región de Urabá, Tibú (Norte de Santander) en la región del Catatumbo, y Montería (Córdoba)[119].

d. Se creó la Superintendencia Delegada para la Protección, Formalización y Restitución de Tierras con funciones relativas a la restitución de tierras.

---

[118] Presidencia de la República, Centro de Coordinación de Seguridad Integral –CCAI- *Resumen Ejecutivo del Plan nacional de Consolidación*

[119] Unidad de Restitución de Tierras, *20 Primeros Municipios en Presentación de Solicitudes de Ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, fecha: 20 de julio de 2012*. Disponible en http: //www.restituciontierras.com/media/descargas/estadisticas/estadisticas20120720.pdf

e. El Consejo Superior de la Judicatura nombró los jueces y magistrados de restitución de tierras con jurisdicción. Es motivo de preocupación que dichos nombramientos se hicieron en provisionalidad.

Se advierte que la localización de los jueces de restitución de tierras coincide con once zonas de Consolidación Territorial de la política de seguridad y defensa.

f. Fue creada la Unidad Nacional de Protección y reformados los programas de protección. No obstante, se advierte que en dicha reforma no resuelve los problemas estructurales y operativos que tenían los anteriores programas de protección.

10.3 A la fecha de cierre del presente reporte, entre los principales vacíos y desafíos de la implementación de la Ley de Víctimas en el campo de la restitución de tierras se encuentran:

a. Mejorar el proceso de rendición de cuentas de la política de restitución de tierras

Una de las críticas dirigidas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se refiere a la forma de informar acerca de los logros en materia de restitución de tierras, que no permite desagregar los diferentes componentes de la gestión relacionada con el acceso a la tierra[120]. El principal cuestionamiento a los reportes oficiales es el hecho de que el gobierno "*agrupa varias políticas agrarias del Estado, como la titulación de baldíos a colonos, la ampliación de resguardos indígenas, las tierras de Dirección Nacional de Estupefacientes, para presentarlas dentro de la política de restitución*"[121]. En el mismo sentido, el ex director de Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural-Incoder- afirmó que existían diferencias de cifras de restitución entre el "*ministro de Agricultura, ministro del Interior, superintendente de Notariado, gerente del Incoder y hasta el propio presidente*"[122].

Como se afirmó anteriormente, dicha confusión en la presentación de la información oficial impide evaluar la política de restitución. Adicionalmente, contribuye a confundir las medidas de política social, en este caso para la población campesina, con las medidas de reparación a las víctimas del desplazamiento y el despojo forzados. La creación de un sitio oficial de Internet de la Unidad de Restitución de Tierras puede contribuir a mejorar el proceso de rendición de cuentas y la transparencia sobre los resultados de la gestión de

[120] En un debate en el Senado celebrado el 9 de mayo de 2012, el senador Jorge Enrique Robledo y los representantes a la Cámara Iván Cepeda y Wilson Arias controvirtieron las cifras presentadas como "*grandes avances*" en la política de restitución de tierras por el presidente de la República y el ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, calificándolas de "*manipulación aritmética y retórica*" para ocultar que a mayo de 2012 el Gobierno no había restituido la primera hectárea de tierras a quienes fueron despojados por métodos violentos. Ver al respecto "*Restrepo capoteó las críticas del Polo a la restitución de* tierras", revista Semana.com, mayo 30 de 2012, disponible en http://www.semana.com/politica/restrepo-capoteo-criticas-del-polo-restitucion-tierras/177981-3.aspx

[121] *"Restrepo capoteó las críticas del Polo a la restitución de tierras"*, Revista Semana, 30 de mayo de 2012.

[122] *"Hay afán de protagonismo"*, diario El Espectador, 31 de marzo de 2012. Disponible en http:// www.elespectador.com/impreso/cuadernilloa/entrevista-de-cecilia-orozco/articulo-335706-hay-afan-de-protagonismo

las autoridades responsables de la restitución de las tierras, al igual que la información a las víctimas.

b. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas no ha diseñado ni ha puesto en funcionamiento el programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución de tierras ordenado por la Ley de Víctimas (Art. 114).

c. No existen garantías para la repatriación y restitución de las tierras de las víctimas que se encuentran en el exterior como refugiadas o en necesidad de protección internacional. A la fecha de cierres del presente informe, la Unidad de Restitución de Tierras no había recibido solicitudes de restitución de víctimas que huyeron a otros países en busca de protección[123].

d. Las víctimas del desplazamiento y el despojo forzado continúan expuestas a riesgos para su vida. La posibilidad de reclamar la restitución de las tierras ha incrementado el riesgo para las víctimas, siendo la situación especialmente preocupante para los integrantes de organizaciones de víctimas, quienes deben adelantar sus reclamaciones en las condiciones de conflicto armado y bajo la amenaza de las estructuras paramilitares y las redes económicas y políticas que se han beneficiado del despojo.

Aunque, como la han advertido diversos organismos nacionales e internacionales, la situación de riesgo afecta al conjunto de la población de víctimas, el diagnóstico del gobierno parece subestimar la problemática.

Una falencia adicional en la prevención y protección de las víctimas es la escasa importancia que el gobierno ha dado al trabajo y la información del Sistema de Alertas Tempranas –SAT- en la evaluación de riesgos para adoptar medidas de protección con cobertura colectiva y en la definición las zonas prioritarias de restitución de tierras. La capacidad y experiencia del SAT, sus principios de trabajo humanitarios, de protección, de imparcialidad y de celeridad, que además cuenta con una reconocida experiencia, a nivel nacional e internacional[124], en el monitoreo de la situación de riesgos de violaciones a los

[123] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, citado *supra* en Nota 73.

[124] El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, elogió el trabajo del SAT y destacó que es "*uno de los mejores instrumentos de que dispone el Gobierno para prevenir los homicidios y otros abusos en Colombia*". Ver al respecto: Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 14º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston. Adición Misión a Colombia*, A/HRC/14/24/Add.2, 31 de marzo de 2010, Párr. 80. De la misma manera, el Comité de Derechos Humanos también recomendó al Estado colombiano reforzar el SAT con *"medidas eficaces de prevención y que se asegure que las autoridades civiles, incluso en los ámbitos departamental y municipal, participen en la coordinación de las medidas preventivas. El Estado parte debe vigilar y dar seguimiento a todos los informes de riesgo emitidos, aun cuando no se conviertan en alertas tempranas por el CIAT".* Ver: Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 99º período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de julio de 2010, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Colombia*, CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010, párr. 13. Acerca del SAT también se han pronunciado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/4/48, párr. 9 y A/HRC/16/22, Párr.10 y 15), el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas (A/HRC/4/38/Add.3, Párr.

derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, con cobertura para varias zonas geográficas[125], es fundamental para un sistema nacional de prevención y protección.

En lugar del análisis especializado del riesgo para las víctimas que podría suministrar el SAT, en materia de protección colectiva el decreto 4800 de 2011 establece que deberá articularse con los planes de seguridad territorial del Plan Nacional de Consolidación, en particular, cuando se trate de procesos de restitución de tierras y retornos colectivos (Art. 218). Aunque el decreto 4800 reconoce la necesidad de garantizar condiciones de seguridad en los procesos de retorno en concertación con las comunidades, el citado decreto dispone que dicha concertación se hará con el acompañamiento de la fuerza pública en el marco de la política de seguridad y defensa nacional (Art. 219), lo cual, en las condiciones de conflicto armado interno, implica el involucramiento de la población civil y el incremento del riesgo para las víctimas.

Como se ha expuesto anteriormente, en la misma lógica en el proceso de restitución tiene preponderancia la información de inteligencia militar suministrada por el CI2RT y en los proceso de retorno, se contemplan mecanismos articulados a acciones de inteligencia en los que se ha considerado el eventual involucramiento de civiles. De acuerdo a los informes presentados por la Policía Nacional a la Comisión del Congreso de la República, para el seguimiento a la ley 1448, en particular, de la "*Estrategia Institucional para el acompañamiento del proceso de restitución de tierras*", la actuación policial implicará como uno de sus elementos la "*red de cooperantes*" [126].

e. No existen Garantías de No Repetición

El Capítulo X de la Ley de Víctimas establece una serie de medidas relativas a las garantías de no repetición, cuya implementación es determinante para proteger a las víctimas que reclaman la restitución de sus tierras. Entre las garantías de no repetición, la ley ordena "*la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la Ley*" y "*la aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho* humanitario" (Art. 149). Asimismo, la Ley ordena que *"[e]l Estado*

---

42 y 43), el Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas (A/HRC/15/34/, Párr. 9 y 10), el Comité para la Erradicación de la Discriminación Racial (CERD/C/COL/CO/14, Párr. 15), la Relatora Especial para los defensores de los derechos humanos (A/HRC/13/22/Add.3, Párr. 116 a 119) y la Experta Independiente sobre la cuestión de las minorías (A/HRC/16/45/Add.1, Párr. 54 y 55).

[125] La acción preventiva del Sistema de Alertas Tempranas –SAT- está enmarcada en el respeto por la dignidad humana, el deber de protección de la población civil, sin generar riesgos adicionales ni agravar los preexistentes; la promoción de la intervención humanitaria, sin propiciar o constituir ventaja alguna para los actores que participan en la confrontación armada; la oportuna advertencia de las situaciones de riesgo de la población civil, con el fin de activar por parte de las entidades competentes una respuesta integral, coordinada y eficaz, para prevenir la ocurrencia de violaciones masivas de los derechos humanos; el respeto por las atribuciones constitucionales y legales de la Defensoría del Pueblo, en correspondencia con los principios de coordinación, subsidiaridad, concurrencia y respeto por las competencias de las diferentes instituciones del Estado. Ver al respecto: *Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Naturaleza y principios*. Disponible en http: http://www.defensoria.org.co/red/?_item=110203&_secc=11&ts=2&hs=1102. El equipo del SAT está conformado por analistas nacionales y regionales, y por profesionales en Estadística, Geo- referenciación y asesores para el seguimiento a la respuesta estatal y en materia de prevención el enfoque diferencial y de género.

[126] Policía Nacional, citado *supra* en Nota, 89, pág. 22.

*Colombiano adoptará las medidas conducentes a lograr el desmantelamiento de las estructuras económicas y políticas que se han beneficiado y que han dado sustento a los grupos armados al margen de la ley*" (Art. 150).

Además, como parte de las garantías de no repetición, la Ley de Víctimas dispone el fortalecimiento del SAT y la implementación de medidas especiales de prevención para los grupos expuestos a mayor riesgo (mujeres, niñez, grupos étnicos y víctimas del desplazamiento, entre otros).

Una acción determinante para garantizar el derecho a la restitución de tierras, y todos los derechos de las víctimas es el desmantelamiento de los grupos paramilitares y de sus estructuras económicas conformadas por terratenientes y empresarios que han promovido el despojo, y por testaferros, y la investigación para los responsables de hechos de desplazamiento y despojo forzado.

Los grupos paramilitares son el principal escollo para la restitución de tierra y sin embargo su existencia no es reconocida por el Estado.

10.4 El gobierno nacional en el plan de financiamiento de la ley 1448, definido a través de los documentos Conpes 3712 de 2011 y 3746 de 2012, otorgó prioridad a la sostenibilidad fiscal por encima de los derechos y necesidades de las víctimas. Con base en esta decisión, asignó los recursos presupuestales correspondientes y estableció los topes máximos que podrán recibir las víctimas en los rubros de asistencia humanitaria, atención de emergencia y reparación, restitución, indemnización y restitución de tierras.

## Capítulo 11

## Recomendaciones

A partir de los avances y problemas del proceso de restitución de tierras identificados a un año de la aprobación de la Ley de Víctimas, a continuación se formulan una serie de recomendaciones que buscan la garantía de los derechos de las víctimas que reclaman la devolución de sus tierras:

11.1 El Estado colombiano debe cumplir plenamente sus obligaciones de investigar y sancionar los delitos de desplazamiento forzado y despojo y develar la verdad sobre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la Corte Constitucional y las recomendaciones de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos.

11.2 La Ley de Víctimas contiene algunos aspectos que no se ajustan a los parámetros de derechos humanos, tales como la exclusión de determinadas víctimas y la ausencia de medidas de restitución de las viviendas, el patrimonio y el empleo. A fin de subsanar algunos de los problemas mencionados, el gobierno debe reformular la política de vivienda y generación de ingresos ajustándose al contenido del derecho a la restitución que comprende la vivienda y los medios de vida abandonados o despojados a las víctimas, de conformidad con los dispuesto por a Corte Constitucional en el proceso de la sentencia T.025, en particular en e el auto 008 de 2009.

11.3 Las medidas para la reparación de las víctimas pertenecientes a los poblaciones indígenas y afrodescendientes ordenadas por los decretos ley, en los cuales se reconocen los derechos protegidos por Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política y la jurisprudencia, deben interpretarse y aplicarse integralmente, en especial con relación al derecho a ser consultados previamente a la adopción de medidas que afecten sus derechos. Por lo tanto, el Estado debe garantizar la consulta previa con los pueblos indígenas y tribales, especialmente en el caso de proyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales en sus territorios.

11.4 Los procesos de retorno de las víctimas que hayan obtenido la restitución de sus tierras deben respetar los mecanismos de protección adoptados por las mismas comunidades, lo mismo que su decisión de autonomía con respecto a los actores del conflicto armado, y no deben estar condicionados a la presencia de la fuera pública, cuya presencia incrementa el nivel riesgo para la población retornada.

11.5 La garantía de los derechos de los pueblos indígenas a la vida, la autonomía y el territorio frente al conflicto armado, y el compromiso de la fuerza pública de respetar el derecho de los pueblos indígenas a no involucrarse en el conflicto armado, debe interpretarse de conformidad con el Artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las recomendaciones del Relator sobre los

derechos y libertades de los pueblos indígenas que prohíben las operaciones militares en los territorios y ordenan celebrar consultas con los pueblos indígenas interesados antes de utilizar sus territorios para actividades militares.

11.6 En implementación progresiva y gradual del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas se definieron zonas prioritarias de conformidad con los informes del Consejo de Seguridad Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional. En muchos casos, dichas zonas coinciden con las Zonas de Consolidación que conforman la política de seguridad y defensa del gobierno. Tratándose de un asunto de derechos de las víctimas en el que deben prevalecer sus intereses, la definición de las áreas geográficas de aplicación del Registro de tierras abandonadas y despojadas debe prevalecer como criterio la magnitud del despojo de tierras y la información de riesgo de violaciones a los derechos humanos y las recomendaciones generadas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT-.

11.7 Los jueces y magistrados deben contar con garantías para ejercer sus cargos, especialmente medidas de protección frente a las amenazas y presiones ejercidas por los grupos paramilitares y las estructuras ligadas al despojo de tierras. Asimismo, el nombramiento de estos funcionarios de la rama judicial debe hacerse en propiedad.

11.8 De conformidad con el enfoque diferencial que forma parte de los principios de la Ley de Víctimas, sin más dilaciones el gobierno debe crear y poner en funcionamiento el programa especial para las mujeres en materia de restitución de tierras ordenado por la misma Ley. Dicho programa debe garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en la restitución de bienes a través del reconocimiento de los derechos que ambos tienen en relación con las propiedades y posesiones.

11.9 El gobierno debe reglamentar los artículos de la Ley de Víctimas que se refieren a la reparación de las víctimas que residen en otros países. Esta reglamentación debe diseñar mecanismos que respondan a las necesidades de reparación y atención de las víctimas que se encuentran en otros países en necesidad de protección internacional, velando porque no produzcan un impacto indeseado sobre la situación legal de estas personas en los países de acogida ni las coloque en riesgo de ser repatriadas de manera no voluntaria.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en ejercicio de las competencias que le asigna la Ley de Víctimas, debe adelantar la coordinación de los trámites o convenios necesarios para garantizar el éxito del proceso de reparación de las víctimas residentes en el exterior, velando por el respeto sus derechos. En dicha dirección, el Ministerio debe proponer acuerdos con los gobiernos de los países receptores para que a estas víctimas se les permita solicitar la reparación sin que se afecte su estatuto, u otras alternativas viables para que el Estado de acogida pueda asistir a la persona en la tramitación de la solicitud ante las embajadas o consulados colombianos.

11.10 El gobierno debe reglamentar el trámite que deben surtir las víctimas que se encuentran en el exterior en necesidad de protección internacional, para su acceso a la restitución de sus tierras despojadas o abandonadas, de modo que exista precisión acerca de la representación de estas víctimas en el proceso judicial, así como acerca de los mecanismos para realizar diligencias desde el país de acogida en el que se encuentren sin que ello interfiera en su estatus legal.

11.11 Con el propósito de garantizar la protección de las víctimas en el entorno de conflicto armado y violencia sociopolítica el Estado debe priorizar la implementación de las medidas para garantizar la no repetición contempladas en la Ley de Víctimas, que se refieren al fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas –SAT- como componente estructural de un sistema de prevención y protección basado en el respeto los derechos humanos; la aplicación de justicia para los delitos de desplazamiento forzado y despojo; y el desmantelamiento de los grupos paramilitares y sus estructuras políticas y económicas.

11.12 El gobierno debe reconocer, sin ambigüedades, la existencia de los grupos paramilitares en muchos municipios y departamentos del país y poner en marcha una estrategia de desmantelamiento de dichos grupos y de sus estructuras económicas y políticas.

11.13 La Fiscalía General de la Nación debe implementar plenamente su estrategia de investigación del desplazamiento forzado como delito autónomo, al igual que las investigaciones por los nexos de funcionarios públicos con las estructuras paramilitares.

11.14 El Sistema de Alertas Tempranas –SAT- debe ser fortalecido en su autonomía técnica, su equipo profesional y presupuesto. La información y recomendaciones de los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento del SAT deben ser un insumo de primera importancia para tomar las decisiones sobre la implementación de la restitución de las tierras y la protección de las víctimas.

Adicionalmente, debe crearse un mecanismo de seguimiento a la aplicación de las medidas de prevención y protección recomendadas por el SAT. A fin de mejorar la integralidad del análisis realizado por el SAT, deben incluirse las actividades de todos los actores del conflicto armado, lo cual implica la inclusión de las operaciones de la fuerza pública en la generación de riesgo para las comunidades y víctimas.

11.15 La Unidad Nacional de Protección debe precisar las rutas de acceso al Programa de Protección e informar a las víctimas y autoridades, tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial, con el fin de facilitar el acceso a las medidas.

Asimismo, se deben clarificar las responsabilidades en cuanto a la adopción de las medidas de protección y los mecanismos para la coordinación de las instituciones del nivel nacional y territorial.

11.16 El gobierno debe diseñar e implementar medidas de protección de carácter colectivo encaminadas a garantizar la protección de comunidades, especialmente de aquellas que se encuentran en procesos de retorno o reasentamiento.

Las medidas de protección de carácter colectivo deben ajustarse a los parámetros fijados en los instrumentos de protección de derechos humanos y derecho humanitario, y respetar las estrategias de autoprotección adoptadas por las comunidades que se ajustan a la Constitución Política, al igual que su decisión de mantener su condición de población civil frente a los actores del conflicto armado.

11.17 El Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras que coordina el Ministerio de Defensa Nacional debe ajustar su funcionamiento a los principios de derechos humanos establecidos en la Ley de Víctimas, y supeditar sus acciones a las autoridades civiles, de modo que no se convierta en un herramienta de inteligencia en la que prevalezca el imperativo militar, se incremente el nivel de riesgo de las víctimas y los funcionarios que participen en los procesos judiciales y administrativos de la restitución de tierras.

11.18 El Estado debe hacer un reconocimiento público y sostenido en el tiempo de la legitimidad y legalidad de la defensa de los derechos humanos de las víctimas por parte de sus organizaciones y ONG de derechos humanos. Al mismo tiempo, deben rectificarse las acusaciones y señalamiento por parte de funcionarios públicos en contra de los líderes de las comunidades y los defensores de derechos humanos que resultan contrarias a las obligaciones internacionales del Estado.

11.19. La protección debe ser una de las garantías necesarias para la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las medidas de restitución de tierras. Por lo tanto, en el diseño del protocolo y otros mecanismos de participación establecidos en la Ley de Víctimas, deben integrarse medidas de prevención y protección encaminadas a garantizar los derechos a la vida, la integridad y la libertad de las víctimas que intervengan en los escenarios de diseño, implementación y evaluación de la política de restitución de tierras.

11.20 Ante la ausencia de condiciones de dignidad que permitan a las víctimas hacer sostenibles los procesos de restitución de tierras y el retorno a las mismas, el Estado debe atender y aplicar las recomendaciones de los órganos internacionales que han exhortado a la formulación e implementación de una política agraria que redistribuya la tierra; garantice a la población rural el acceso a la propiedad con seguridad de la tenencia; apoye sus modelos de economía, mediante asistencia técnica y subsidios, fomentando la producción de alimentos con destino al consumo propio y al mercado interno; y garantice los derechos de las mujeres. La política agraria debe garantizar los derechos territoriales de las poblaciones étnicas, mediante la constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas y la titulación colectiva a las comunidades afrodescendientes.

Estas recomendaciones internacionales deben integrarse en el proyecto de ley sobre la política agraria que, según anuncios oficiales, el gobierno presentará al Congreso de la República.

Bogotá, agosto de 2012