

La Ley de víctimas

Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y SUS REPERCUSIONES
DE FAVORABILIDAD PARA LA PAZ DE COLOMBIA*

The law of restitution's

LAND FOR VICTIMS AND IMPLICATIONS

FOR PEACE FAVORABILITY COLOMBIA

RESUMEN

Este texto tiene por finalidad analizar lo regulado por la Ley 1448 de 2011 realizando especial énfasis en entrever de qué manera dicha ley contribuye al proceso de paz que se lleva a cabo en Colombia y qué sucedería si lográramos tal finalidad propuesta en medición de esta herramienta jurídica. Por lo anotado anteriormente se recorre y analiza parte del andamiaje establecido que reserva la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz), así como decretos complementarios a la temática expuesta en los Decretos 4800 de 2011, 4829 de 2011, 4633 de 2011, 4634 de 2011, 4635 de 2011 y 0599 de 2012.

La Ley 1448 de 2011 contempla una serie de medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. El texto definitivo de la Ley de Víctimas consta de 208 artículos, distribuidos en 9 Títulos que comprenden disposiciones generales sobre él y principios en los que se debe entender la ley, derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales, medidas administrativas de asistencia, atención, ayuda humanitaria y reparación, así como un proceso con una fase administrativa y otra judicial para la restitución de tierras, la creación de entidades y transformación de otras para establecer la institucionalidad encargada de la aplicación de la ley.

Palabras clave: Víctimas, Proceso de paz, Conflicto armado, Reparación integral.

ABSTRACT

This text aims to analyze regulated by Law 1448 of 2011 making special emphasis on glimpse of how the law contributes to the peace process that is carried out in Colombia and would happen if we could measure proposed in this end of this legal tool. As noted above and discussed walks part of the scaffolding reserves established that Law 975 of 2005 (Justice and Peace) and supplementary decrees to the exposed subject decrees 4800, 2011; 4829, 2011; 4633, 2011; 4634, 2011; 4635, 2011 and 0599, 2012.

Act 1448 of 2011 provides for a number of measures of attention, support and comprehensive victims of the internal armed conflict repair. The final text of the Victims Law consists of 208 articles divided into 9 titles comprising general provisions and principles it should be understood that the law, the rights of victims in judicial proceedings, administrative assistance, care, humanitarian aid and repair as well as a process with an administrative procedure and other court for restitution. The creation and transformation of other entities to establish the institutions responsible for law enforcement.

Keywords: Victims, Peacemaking, Conflict, Full compensation.

JULIANA

ANGULO CEBALLOS

Abogada, actualmente estudiante Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Libre de Barranquilla.

julianaangulo@hotmail.es

Recibido:

26 de febrero de 2014

Aceptado:

28 de marzo de 2014

* Artículo dirigido por la Magister Osiris García Abello.

INTRODUCCIÓN

Nuestro país ha atravesado por violencias que han dejado en todo su territorio, un sinnúmero de víctimas y heridas a todas aquellas personas que han sido víctimas de estos hechos, no obstante sus dirigentes se encuentran en la búsqueda constante de lograr mecanismos que permitan mitigar de manera significativa tales circunstancias; de tal manera que el presente artículo analizará parte de estas actividades al mantener como objetivo el estudio de la Ley 1448 de 2011 y cómo esta contribuye al proceso de paz en Colombia en aras de incentivar al lector a involucrarse dentro de la temática correspondiente.

De tal manera que la guerra interna por la que atraviesa el país desde hace varios años ha traído como consecuencias que ha dejado que grandes extensiones de tierras hayan sido invadidas por grupos al margen de la ley, lo que ha conllevado a que muchos campesinos hayan tenido que desplazarse de sus tierras y dejarlas completamente abandonadas por el miedo y la inseguridad. La propiedad de la tierra está en cabeza de narcotraficantes, ganaderos, especuladores y de los mismos dirigentes de los grupos subversivos.

Estos nuevos propietarios han generado un aumento excesivo de siembras de cultivos de uso ilícito lo que se convierte en una barrera para la aplicación de una política agraria; hay temor por parte del Estado, porque aún no han creado las medidas eficientes para que los campesinos no sigan cultivando este tipo de siembras. Hay que decir que el Estado

no es proteccionista con sus campesinos; no existen programas adecuados para capacitar a los mismos; los programas que se han creado para desarrollar el sector son insuficientes, y la mayoría de los recursos que se destinan pasan a manos inescrupulosas que no tienen relación con el sector. De tal forma que se puede apreciar que los controles no han sido efectivos y no se protegen los intereses de este sector primario de la economía a cabalidad.

En suma las disparidades entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y miembros de las fuerzas de seguridad del Estado cada día dejan a su paso dolor en el alma de un sinnúmero de colombianos, que a manera de formalismo reciben su connotación como *víctima*, y que para los efectos de la Ley 1448 de 2011 serán consideradas víctimas

aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado.

De acuerdo a lo anterior, se entenderá por víctima toda persona que sufra un daño como consecuencia de violaciones a las normas de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), independientemente de quién fue el victimario. Para tener coherencia con el contexto co-

lombiano, en el cual se deben responder a las violaciones más graves de derechos humanos y no a todas, se incluyó que se cobijarán los hechos que ocurran en el marco del conflicto armado interno y con posterioridad al 1° de enero de 1985. No obstante, la restitución cobijará despojo posterior al 1° de enero de 1991. En todo caso, las víctimas de hechos anteriores a 1985 accederán a la reparación simbólica y a las garantías de no repetición.

Por otra parte encontramos la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) la cual busca facilitar la reconciliación nacional, generar acuerdos de carácter humanitario y garantizar los derechos de las víctimas frente a la administración de la justicia; también busca facilitar la reincorporación de los desmovilizados a la vida civil, contribuir al desmantelamiento de las estructuras de los grupos armados al margen de la ley y generar la posibilidad de acceso al beneficio de una pena alternativa¹, para el caso de los desmovilizados, una vez se cumplan con los requisitos de colaborar con la justicia y reparar a las víctimas.

De acuerdo a lo anterior la Ley 975 de 2005 se convierte en el marco normativo que ampara el proceso de desarme, desmovilización y reinserción, tanto colectiva como individual,

de los integrantes de los grupos armados al margen de la ley, y a su vez se constituye en el instrumento legal para que las víctimas de dichos grupos accedan a la verdad, la justicia y la reparación. Es importante destacar que con el proceso de Justicia y Paz, que se inicia con la puesta en marcha de la Ley 975, no obstante sus objetivos tienden claramente a favorecer a sus victimarios lo que ha incidido en que esta sea concebida desde los sectores de oposición al Gobierno y desde las asociaciones de víctimas, como un medio que solo privilegia a quienes atentan en contra del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y que no reconoce adecuadamente a las víctimas y sus derechos.

Dado a lo anterior se evidencia que dichas víctimas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011 no habían sido tratadas de forma integral y sistemática por el Estado colombiano. Sus necesidades generalmente eran ignoradas y las violaciones a sus derechos humanos desconocidas. En la sociedad en general existía silencio, miedo, desconocimiento e incertidumbre acerca de la problemática que viven centenares de víctimas, por ello es de suma importancia y menester el analizar si tales necesidades en realidad son suplidas por la Ley 1448 de 2011 y si al estar ejecutándose su mandato, de qué manera impacta dentro del proceso de paz que se viene adelantando en el país.

MATERIALES Y MÉTODOS

Se realizó un estudio, es de tipo descriptivo ya que busca mediante un análisis documental establecer los diferentes beneficios que obtie-

1. Artículo 29 Ley 975 de 2005: La pena alternativa "consiste en privación de la libertad por un periodo mínimo de cinco (5) años y no superior a ocho (8) años, tasada de acuerdo con la gravedad de los delitos y su colaboración efectiva en el esclarecimiento de los mismos. Para tener derecho a la pena alternativa se requerirá que el beneficiario se comprometa a contribuir con su resocialización a través del trabajo, estudio o enseñanza durante el tiempo que permanezca privado de su libertad, y a promover actividades orientadas a la desmovilización del grupo armado al margen de la ley al cual perteneció".

ne al ejecutarse el mandato de la Ley 1448 de 2011, asimismo vislumbrar su accionar con respecto al proceso de paz que se viene adelantando en Colombia. La fuente de información fue primaria y se obtuvo a través del estudio de la Ley 1448 de 2011, la cual establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas, 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.

RESULTADOS

Para el presente artículo ha de establecerse que aunque con la Ley 1448 de 2011 el Gobierno anuncia que reconocerá la titularidad legal de la tierra a las víctimas del desplazamiento forzado que reclaman la restitución de sus tierras, esta ley puede contener muchas limitaciones. Es de entenderse que después de varias décadas de conflicto armado, el Estado colombiano empieza a enfrentarse a la realidad de las miles de víctimas que la guerra ha dejado y en este sentido los organismos internacionales están a la expectativa, vigilando las actuaciones del Gobierno para restablecer los derechos que fueron violados.

Según comentarios de Coljuristas²:

2. COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Observaciones al proceso de reglamentación de la "Ley de víctimas" en lo relativo al derecho de las víctimas a la restitución.

Consideramos que el tema inicial y fundamental que debe plantearse en esta fase de desarrollo de la Ley 1448 de 2011, es el tema de la institucionalidad de coordinación. Dicha institucionalidad debería ser el motor que conduzca a que los principios de la ley tengan un reflejo en el proceso de expedición tanto de los decretos con fuerza de ley como en el proceso de la reglamentación, y a que exista una armonía en el planteamiento de los diferentes programas y medidas, incluidas las relativas a restitución que justamente están llamadas a la integralidad no solo en tanto la restitución de tierras debe coordinarse efectivamente con otras medidas restitutorias sino en tanto no puede ser una medida desarticulada del derecho a la verdad y a la justicia o de componentes de la reparación como las medidas de rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición e indemnización.

Siendo así las cosas y bajo el planteamiento que realiza Coljuristas la ley plantea la creación de nuevas instituciones y por tanto es necesario que cada una de ellas actúe de forma articulada en aras del mismo objeto. Como toda ley en Colombia, esta surge en un momento totalmente circunstancial, donde el Estado necesita empezar a implementar un proceso de reparación a las víctimas del conflicto, como ente responsable de velar por la seguridad y el bienestar de las mismas. Es de resaltarse que la ley surge en un momento de crisis y por tanto resulta aún más complejo llevarse a cabo la ejecución de la norma cuan-

do no solo se debe pensar en las víctimas que ya existen, sino en las víctimas futuras, y su acoplamiento al proceso de paz en curso dado a que aún subsiste el conflicto armado.

La Ley 1448 de 2011 promulga un especial acceso a la “consulta” de información contenida en distintas plataformas y bases de datos existentes como lo son el SIPOD (Registro de Población Desplazada), en el registro de víctimas inscritas en la Ley 975 de 2005, particularmente las víctimas inscritas a través del Decreto 1290 del año 2008 (Reparación Administrativa), igualmente el registro de las víctimas de actos terroristas (Ley 418 de 1997), y las bases de datos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (Menores Reclutados Forzadamente) y la base de datos de FONDELIBERTAD (Personas Secuestradas), además del registro que lleva la Vicepresidencia la República (Víctimas de Minas Antipersona) y por supuesto la base creada a partir de las inscripciones hechas en el proceso de la Ley 1448 de 2011, así como la base de datos de personas detenidas, desaparecidas (Fiscalía) y los registros que lleva el programa Derechos Humanos del Ministerio del Interior en el que se encuentran las bases de datos de las personas vinculadas al programa de protección de sobrevivientes del genocidio del Partido Comunista Colombiano (UP-PCC), y de los sectores sociales amenazados como lo son: periodistas, alcaldes, líderes sociales, concejales, funcionarios, defensores de los derechos humanos, sindicalistas, mujeres, población desplazada, y líderes vinculados a los procesos de restitución de tierras.

No obstante, en el plano internacional surge un contraste al considerarse que de no ser implementada imparcial e independientemente, la Ley 1448 de 2011 podría, como lo destacó la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) “*tener un efecto re-victimizador*” y “*convertirse en un instrumento de legalización del despojo, en lugar de proporcionar justicia a las víctimas*”³. Por otra parte en aras de no ser pesimistas cabe destacar las virtudes y senderos prometedores que surgen con dicha ley tal como lo es la inversión de la carga de la prueba, figura que establece que le corresponde a quien posee el predio reclamado por la víctima el deber de demostrar que su posesión no tiene origen en un despojo. A través de la inversión de la carga de la prueba se reconoce que la víctima carece de recursos para recaudar y aportar las pruebas para demostrar su titularidad de la tierra.

Efectivamente la informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia es alta. Según una investigación de la Universidad de los Andes, “*la informalidad total asciende (...) a 32,8 %*”⁴. Sin embargo, esa inversión de la carga de la prueba desapareció en el Decreto 4829 de 2011 de implementación de la Ley y fue reemplazada por simplemente indicar que el Estado podría ayudar a la recolección de pruebas⁵.

3. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia, 31 de enero de 2012, A/HRC/19/21/Add.3
4. Universidad de los Andes, Encuesta Longitudinal Colombiana, Capítulo 7, Los mercados y la tenencia de la tierra en las áreas rurales, agosto de 2011.
5. Apartes del libro “Política Integral de tierras, un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria”. Juan Camilo Salazar, ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. pp. 7, 8 y 9, noviembre de 2011.

Sin embargo, al analizar estos aspectos de la Ley 1448 de 2011 resulta muy preocupante y conlleva a una desprotección de los derechos de las víctimas, lo establecido en su *artículo 99* donde se limita la restitución de tierra en caso de presencia de proyectos agroindustriales en la tierra de las víctimas. En estos casos, las víctimas no tendrán la posibilidad de regresar a su tierra, el *proyecto agroindustrial tendrá prioridad sobre el derecho al retorno*. Como lo señaló el Informe de Seguimiento a la ley realizado por los órganos de control colombianos, cuando se presente esta situación, *“es posible que el beneficiario de la restitución termine por aceptar los términos que le establezca el tercero y la situación derive en una re-victimización”*⁶.

REFERENTE TEÓRICO

En Colombia en el año 2011 se sanciona la Ley 1448, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, convirtiéndose con ello en el primer país en crear una Ley de tal naturaleza; dicha norma contiene un conjunto de medidas de atención, asistencia y reparación integral para quienes en los términos de la ley son consideradas víctimas del conflicto armado interno; la ley y sus decretos reglamentarios establecen el marco institucional, procedimental y sustancial para que el Estado provea las diferentes medidas a las que tienen derecho las víctimas del conflicto armado y se puedan brindar efectivamente los servicios

de salud, educación, atención básica, auxilios y ayudas económicas; las medidas de reparación como restitución de tierras y vivienda, flexibilización de pasivos y acceso a créditos, y las demás medidas establecidas en la ley.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 1448 aquellas personas que se consideren víctimas deben presentar la solicitud en un término de cuatro (4) años contados a partir de esa fecha, día en que se sancionó la Ley de Víctimas. Excepto las víctimas de desplazamiento forzado quienes tienen un plazo de dos (2) años; en este sentido deberán realizar los siguientes pasos para tramitar su inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV):

- Presentarse ante una oficina de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría o cualquier Personería Municipal para rendir su declaración.
- Asegurarse de responder todas las preguntas que le hagan cuando rinda su declaración. Entre más completa, clara y precisa sea la información sobre el tiempo, modo y lugar del hecho victimizante, más precisa será la valoración del caso por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- Asegurarse de suministrar datos de contacto (dirección y teléfonos) donde pueda ser ubicado fácilmente. Esto facilitará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas mantenerlo al tanto de su acceso a los programas de atención, asistencia y reparación contemplados en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

6. Contraloría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo: Primer Informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras, 2012.

No obstante, si los hechos ocurrieron antes del 1° de enero de 1985, *no es necesario que declare*. Según la Ley de Víctimas:

Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1° de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de ser individualizadas.

Para los casos de homicidio y desaparición forzada, podrán declararse como víctimas las personas que hagan parte del hogar o se encuentren dentro de los siguientes grados de parentesco y consanguinidad: cónyuge, compañero(a) permanente, pareja del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad (padres e hijos), primero civil de la víctima directa (hijos o padres adoptivos). A falta de estas quienes se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente (abuelos).

Sin embargo en otros términos más concretos, podría decirse que la Ley 1448 desprende parte de su naturaleza de los planteamientos realizados por la Ley 975 de 2005 respecto al derecho a la justicia, dado a que la Ley 975 de 2005 contempla el deber que tiene el Estado:

(...) de realizar una investigación efectiva que conduzca a la identificación, captura y sanción de las personas responsables por delitos cometidos por los miembros de grupos armados al mar-

gen de la ley; asegurar a las víctimas de esas conductas el acceso a recursos eficaces que reparen el daño infligido, y tomar todas las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones (Artículo 6°).

Con relación al derecho a la verdad, la Ley 975 de 2005 establece que:

[...] la sociedad, y en especial las víctimas, tienen el derecho inalienable, pleno y efectivo de conocer la verdad sobre los delitos cometidos por grupos organizados al margen de la ley, y sobre el paradero de las víctimas de secuestro y desaparición forzada (Artículo 7°).

Sobre el derecho a la reparación:

(...) comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas, (entendiendo por) reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas (Artículo 8°).

Con más de ocho años de aplicación de la Ley de Justicia y Paz, las críticas por parte de las asociaciones de víctimas y organizaciones de-

fensoras de derechos humanos han sido una constante. Estas residen en la falta de mecanismos más allá de las disposiciones de la ley para promover y garantizar los derechos de las víctimas. Sin embargo, es de aclarar que en el año 2011 con la promulgación de la Ley 1448 de 2011 se llena de gran manera todos los vacíos que fueron expuestos por la Ley 975 de 2005; la Ley 1448 de 2011 proclama:

por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones para el goce efectivo de los derechos de las víctimas 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, Ley 1448 de 2011).

En el anterior sentido y para lograr el análisis de la incidencia de Ley 1448 de 2011, es necesario abordar los conceptos del Plan de Desarrollo, Desalojo de Tierras y Restitución de Tierras.

• Plan de desarrollo⁷

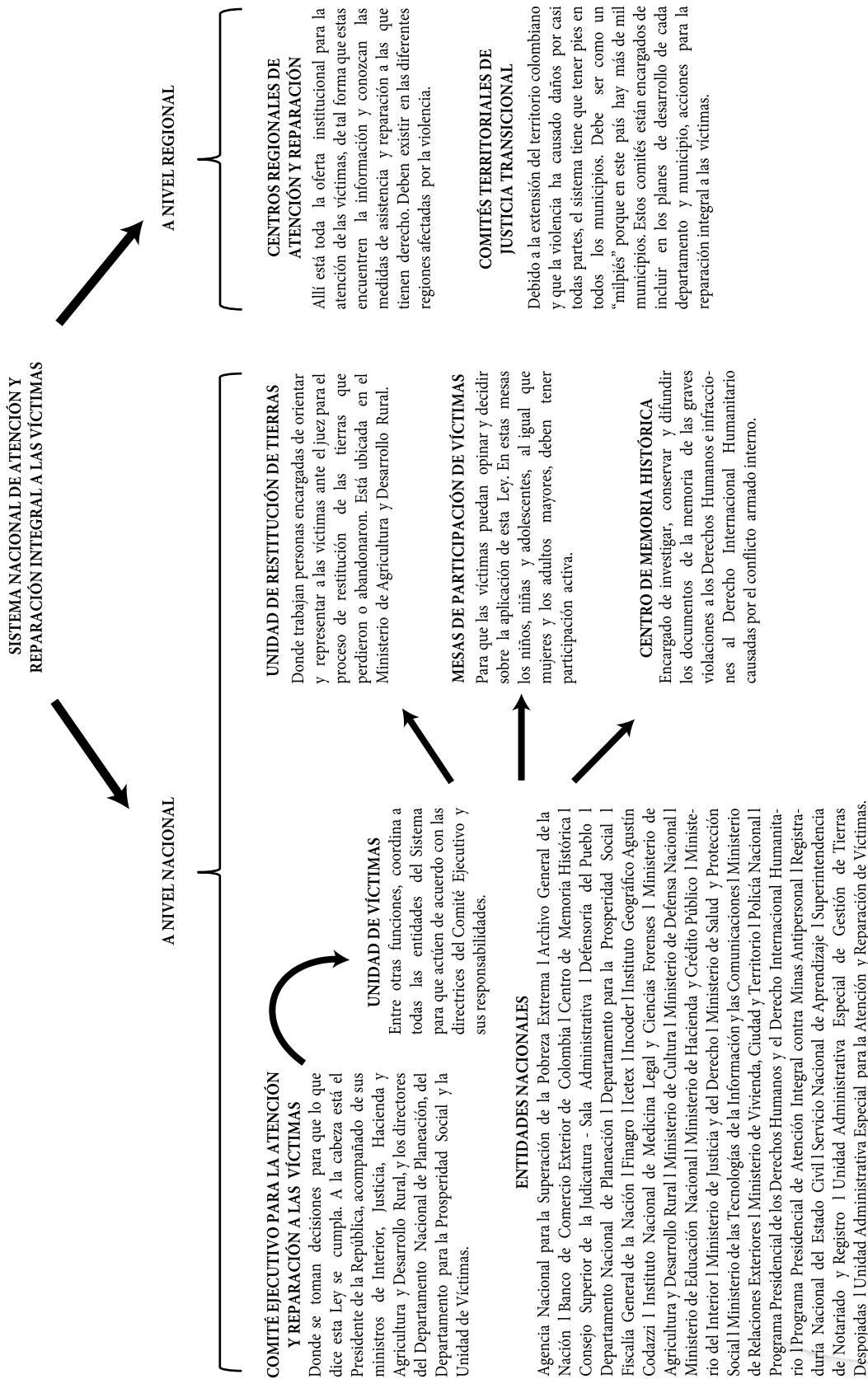
Este será para los efectos del presente artículo de forma general y en un campo de acción municipal, entendiéndose de esta manera en

7. Ley 152 de 1994: Ley orgánica del plan de desarrollo que establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan.

un pacto social entre la comunidad y el Estado para planificar el desarrollo territorial y será sobre quienes recaerá el desarrollo y aplicabilidad de la Ley 1448 de 2011. En este sentido dicho plan de desarrollo contiene el programa de gobierno que el Alcalde desarrollará en los tres años, o sea, los programas, subprogramas, proyectos y metas por alcanzar. El plan de desarrollo está conformado por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo a mediano y corto plazo. Con base en el plan de desarrollo aprobado, cada dependencia pública que tenga que ver con las tareas a realizar en el periodo de gobierno prepara su correspondiente plan de acción, en coordinación con la Oficina de Planeación. Este plan de acción se somete a la aprobación del Consejo de Gobierno Municipal.

El Departamento de Planeación Municipal diseña y organiza los sistemas de evaluación y resultados de la administración municipal. Cada año se hace un informe sobre el resultado del total de las evaluaciones. Este informe se constituye en la base para el diseño del plan de inversiones del siguiente año. En el presupuesto anual se debe reflejar el plan plurianual de inversiones. El Concejo Municipal definirá los procedimientos a través de los cuales el plan de desarrollo es armonizado con el presupuesto respectivo. Las autoridades e instancias de planeación son: El Alcalde (El orientador de la Planeación Municipal), el Consejo de Gobierno o Dependencias equivalentes, el Departamento de Planeación (desarrolla las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde), las demás Secretarías, el Concejo Municipal, el Consejo Territorial de Planeación

Figura 1. Composición del Sistema Colombiano de Atención y Reparación Integral a las Víctimas



ción, las Veedurías Ciudadanas y la sociedad Civil.

• Desalojo de tierras

El concepto de desalojo de tierras es de gran importancia a la hora de estudiar la aplicabilidad de la Ley 1448 de 2011, en atención a las víctimas, dado que como lo indica el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hay un vínculo directo entre la posesión de la tierra y el desarrollo rural. El desalojo de tierras es una acción de despojo la cual ha sido efecto de situaciones de presión dentro de un contexto de violencia, relacionada con el interés por unas tierras, que ha llevado a que sus propietarios deban salir de ellas o vender a muy bajo costo. El desplazamiento ha sido una estrategia consolidada y utilizada por los seres humanos en su proceder permanente de encontrar mejores condiciones de vida. La posibilidad de migrar o no es un derecho vital, pues el ejercicio del mismo garantiza en muchos casos la sobrevivencia de la población cuando al migrar se huye de un riesgo inminente en que está la vida, que puede ser de carácter social, ambiental, político o por guerra. Debido a lo anterior muchos colombianos han sido obligados a entregar sus tierras, abandonarlas, las cuales son ocupadas por terceros, ya sean ocupantes de buena fe, como campesinos desplazados de otras regiones u ocupantes de mala fe, como grupos al margen de la Ley y algunas empresas de cultivos agroindustriales, según lo ha declarado el Estado. Y otras hectáreas ya han cambiado de dueño bajo presión o a través de diligencias administrativas fraudulentas y se encuentran

en manos de testaferros o han sido vendidas a terceros de buena fe⁸.

• Restitución de tierras

La restitución de tierras es el mecanismo mediante el cual, bajo medidas normativas, procedimentales e institucionales, se restablece el derecho sobre los bienes inmuebles. Es evidente que en el origen de la guerra colombiana está la inequidad en la tenencia de la tierra. Las cifras de la propiedad y uso de la tierra en Colombia llaman a escándalo. El 4 % de propietarios usurpa 64 % de la tierra agrícola apta. En las últimas décadas, entre tres y cuatro millones de campesinos fueron expulsados de sus parcelas, a sangre y fuego, y 70 % no tendría título de propiedad de su parcela usurpada. Colombia que es el segundo país de mayor biodiversidad y el cuarto a nivel mundial en recursos hídricos, ocupa dos segundos deshonrosos puestos: después de Sudán, registra el mayor número de refugiados internos y en América, solo en Haití hay más inequidad social.

El actual paisaje rural colombiano es herencia de la expropiación violenta, de hacendados hastiados de desmanes de la guerrilla y narcotraficantes ávidos de poder y dinero que en los años 70 armaron ejércitos privados, trajeron entrenadores de Israel y Gran Bretaña,

8. RUIZ RUIZ, Nubia Yaneth. El desplazamiento forzado en el interior de Colombia: caracterización sociodemográfica y pautas de distribución territorial 2000-2004. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008. Disponible en: http://www.Tesisenred.net/handle/10803/4975;jsessionid=FDFO_D23BFC6214802BB7756C0485A7CA.tdx2. Consultado el 17 de mayo de 2014. Hora: 08:26 am.

y encontraron eco en brigadas militares, para sembrar el terror a lo largo y ancho del país. Avanzó con tanto ímpetu el ‘narcoparamilitarismo’ que entre entonces hasta 2006, capitalizó el 35 % de la bancada del Congreso y logró cooptar regionalmente franjas del Estado en sectores neurálgicos como la salud y la educación⁹.

Por otra parte además de la alta concentración de la propiedad en pocas manos, el uso privilegia la ganadería extensiva sobre la agricultura. Los datos más recientes del estatal Instituto Geográfico Agustín Codazzi indican que del 18 % del territorio colombiano que tiene vocación agrícola, solo el 3,3 % se destina a este fin. Por el contrario, cuando solo el 12,5 % son tierras apropiadas para la ganadería, se usa para esto un 37,3 % de la tierra. En cada hectárea de tierra ganadera pastan en promedio cinco animales, según lo expresado por la Sociedad de Agricultores de Colombia.

• Las medidas de asistencia y atención humanitaria

Son el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden público, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Esta asistencia comprende garantizar el goce efectivo de los derechos a la subsistencia mínima o mínimo vital

(entre los cuales están la provisión de alimentos esenciales y agua para consumo humano, alojamiento transitorio, vestuario de acuerdo a las condiciones de vulnerabilidad, transporte de emergencia y atención médica en la urgencia), salud, educación, reunificación familiar, identidad, orientación ocupacional y asistencia funeraria.

A su vez tales medidas se encuentran orientadas por una serie de principios:

- *Universalidad*: es la garantía de la protección de todas las personas víctimas con enfoque diferencial, sin exclusión alguna por concepto de edad, sexo, etnia y/o discapacidad.
- *Equidad*: introduce el reconocimiento de la diversidad en la igualdad y hace referencia al esfuerzo necesario para desarrollar y ofrecer las condiciones materiales y socioculturales requeridas, para que cada uno y cada una tengan la oportunidad de acceder a una mejor calidad de vida y al desarrollo de sus capacidades y potencialidades que le permitan estructurar un proyecto racional de vida.
- *Intersectorialidad*: es la concurrencia de todas aquellas entidades que tienen competencias o responsabilidades en aspectos relacionados directa o indirectamente con las medidas de atención y asistencia. Requiere de la voluntad, el compromiso y los recursos del Estado, representado en las entidades estatales y autoridades territoriales (gubernaciones y alcaldías).
- *Participación*: es la intervención de las personas, familias, organizaciones y comunidades víctimas en la construcción, ajuste y desarrollo de los planes, progra-

9. *Ibidem*.

mas y proyectos de la política pública de atención y asistencia que inciden en el goce efectivo de sus derechos.

- *Corresponsabilidad*: la ejecución de las medidas de atención y asistencia, corresponde conjuntamente al Estado en todos sus niveles, los actores sociales y económicos públicos y privados, la comunidad y la familia.
- *Integralidad*: la atención y la asistencia debe ser entregada de manera oportuna, eficiente y de calidad, de tal forma que el conjunto de medidas que la integran no puede ser separado, fraccionado y/o suspendido en detrimento de la situación de las víctimas.
- *Gratuidad*: entendida como la exoneración del pago y el carácter gratuito para acceder o hacer uso de los servicios y la oferta institucional, orientados al restablecimiento y goce efectivo de los derechos en materia de atención y asistencia.

• Justicia transicional

La justicia transicional parte de los derechos de las víctimas y se inscribe en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Sus elementos claves: los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de la no repetición; no son exclusivamente de la justicia transicional, sino que en los procesos transicionales

adquieren una especial relevancia, porque emergen como límites normativos que deben ser considerados en las decisiones políticas que toman tanto los gobernantes como las mismas sociedades. Podría decirse, en ese sentido, que la garantía de esos derechos, y la forma en que ello se logra, conforman

el núcleo normativo duro de justicia de la llamada justicia transicional¹⁰.

Pero esta definición formal e internacional de la justicia no siempre representa el sentir de las víctimas y poblaciones afectadas. Dos publicaciones muy interesantes reflexionan específicamente sobre cómo se “traducen”, se chocan o se reinterpretan estos estándares “puros” en el nivel internacional, a las realidades, las experiencias y las subjetividades de los actores (incluyendo a las víctimas) en lo local¹¹.

Hay un aspecto de la justicia transicional que no se enuncia en estos modelos formales e ideales: el del sacrificio de una parte de la justicia para conseguir la paz, o al menos para conseguir el desarme y la desmovilización de los actores armados. El proceso en Colombia, donde no se han firmado los acuerdos de paz, se desmoviliza parcial y aparentemente solo un actor del conflicto, pero se expidió una ley con anterioridad a la 1448 de 2011 como lo fue la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz que reduce las penas a cambio de confesiones libres, generó las más ásperas críticas nacional e internacionalmente, dirigidas en su mayoría a la atención centrada en los victimarios en detrimento de la debida atención y protección a las víctimas¹².

10. RINCÓN, Tatiana. *Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia transicional*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2010.

11. THEIDON, Kimberly. “Editorial Note”. En: *The International Journal of Transitional Justice*. Special Issue: Whose Justice? Global and Local Approaches to Transitional Justice. 3(3), 2009. pp. 295-300.

12. UPRIMNY, Rodrigo. “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia. Análisis socio-jurídico”. En: Soussa Santos, Boaventura de y Mauricio García Villegas (Comps.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*. Tomo 1, 2001. pp. 261-315.

CONCLUSIONES

En especial cuidado se puede concluir que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es una oportunidad que tiene el país para restablecer millones de hectáreas de tierras a compatriotas que de manera violenta y despiadada han sido sacadas de sus predios familiares. Está evidente y principalmente en manos del Gobierno la capacidad de proteger a las comunidades desplazadas de los poderosos grupos subversivos que se oponen a la restitución de estas tierras para que realmente se pueda tener una aplicación exitosa de la Ley 1448 de 2011.

Dado a lo anterior se puede establecer que la paz es un compromiso de todos, nadie puede sentirse excluido de deberes y mucho menos dejar recaer el yugo sobre un solo mecanismo mediador como lo es el caso de la Ley 1448 de 2011. Hay unas responsabilidades en las instituciones, pero se debe comprometer, en su defensa y afianzamiento, a la totalidad de la comunidad civil.

No obstante, ha de resaltarse que la Ley 1448 de 2011 es una iniciativa jurídica e institucional innovadora, la primera en su clase a nivel mundial y que en las últimas tres décadas se ha adelantado en función de la confrontación armada, ya no para resolver la situación jurídica de quienes dejan, han dejado o habrán de dejar las armas por vía del indulto, amnistía o pena alternativa, sino para atender los reclamos de quienes han sido afectadas por sus victimarios. En este sentido la Ley 1448 de 2011 está concebida y fundamentada desde un esquema social concentrándose en las

víctimas y la restitución de sus tierras y sus derechos. De igual manera resultaría muy importante poder determinar quiénes realmente desean retornar a su tierra y no ven en esta nueva Ley 1448 de 2011 una opción de negocio para venderle sus predios a terceros, que inclusive pueden ser los mismos usurpadores o personas al margen de la ley, sino por el contrario que vean en esto una oportunidad de regresar a sus parcelas para establecerse y disminuir de esta forma el fenómeno del desplazamiento forzado.

Por otra parte hay que tener en consideración que habrá una población beneficiaria que definitivamente se estableció en las ciudades y no les interesa retornar a sus tierras, ya que tienen un proyecto de vida en la ciudad que de una u otra forma les garantiza su permanencia. Esta situación no debería implicar que pierdan su derecho a ser reconocidos como víctimas de la violencia, sin embargo sus formas de reparación tendrán otras condiciones, que nos las está contemplando actualmente la Ley 1448 de 2011. En suma los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales deben estar alineados bajo esquemas de progreso social, cultural y económico en sintonía con lo planteado en la Ley 1448, para permitir a cada región dar cumplimiento de lo propuesto y aprovechar así los posibles beneficios para lograr con ello la tan anhelada paz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Apartes del libro *Política Integral de tierras, un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria*. Juan Camilo Salazar, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. pp. 7, 8 y 9, noviembre de 2011.

Comisión Colombiana de Juristas. Observaciones al proceso de reglamentación de la “Ley de víctimas” en lo relativo al derecho de las víctimas a la restitución.

Contraloría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo: Primer Informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras, 2012.

GONZÁLEZ & HENAO. *Una nueva forma de concentración de la tierra en Colombia la Ley 1448 de 2011*. Universidad de Antioquia, Medellín, 2011.

IBÁÑEZ, Ana María, QUERUBÍN, Pablo. *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. CEDE. Bogotá: Universidad de los Andes, mayo de 2004.

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia, 31 de enero de 2012, A/HRC/19/21/Add.3.

Ley de reparación de víctimas y restitución de tierras (1448) (2011, 10 de junio). *Diario Oficial de la República* 48.096, 10 de junio, 2011.

Ley 152 de 1994: Ley orgánica del plan de desarrollo que establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan.

Ley sobre régimen de tierras (1936, 30 de diciembre). *Diario Oficial de la República*, 23388, enero 21 de 1937, 2000.

MEERTENS & OTROS. *Acceso a la justicia de mujeres indígenas y campesinas en el contexto del conflicto armado y transicionalidad en Colombia y Guatemala*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

RINCÓN, Tatiana. *Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia transicional*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2010.

RUIZ RUIZ, Nubia Yaneth. *El desplazamiento forzado en el interior de Colombia: caracterización sociodemográfica y pautas de distribución territorial 2000-2004*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008.

THEIDON, Kimberly. “Editorial Note”. En: *The International Journal of Transitional Justice*. Special Issue: Whose Justice? Global and Local Approaches to Transitional Justice, 3(3), 2009. pp. 295-300.

Universidad de los Andes, Encuesta Longitudinal Colombiana, Capítulo 7, Los mercados y la tenencia de la tierra en las áreas rurales, agosto de 2011.

UPRIMNY, Rodrigo. “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia. Análisis socio-jurídico”. En: SOUSSA SANTOS, Boaventura de y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (Comps.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*. Tomo 1, 2001. pp. 261-315.