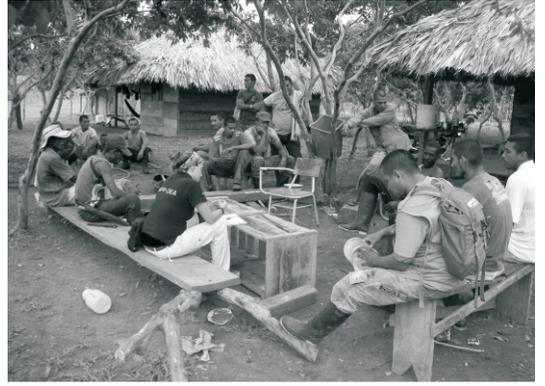


La Restitución de Tierras en la Ley 975 de 2005:

Lecciones Aprendidas para la aplicación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras





Organización de los
Estados Americanos



La Restitución de Tierras en la Ley 975 de 2005:
Lecciones Aprendidas para la aplicación de la Ley 1448 de
2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

MISIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA
DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
MAPP/OEA

Área de Tierras

Enero 2013

José Miguel Insulza
Secretario General

Albert R. Ramdín
Secretario General Adjunto

Doctor Kevin Casas Zamora
Secretario de Asuntos Políticos

Christopher Hernández-Roy
Director del Departamento de Sustentabilidad
Democrática y Misiones Especiales

Roberto Menéndez
Jefe de Misión
MAPP/OEA

Rodrigo Zubieta
Coordinador de la Unidad de Misiones Especiales
Organización de los Estados Americanos

Texto producido por el Área de Tierras MAPP/OEA:
Piedad Moreno, Responsable del Área de Tierras
Andrea Toro Jiménez, Analista
Jorge Iván Avellaneda Ordóñez, Profesional Junior
Nicolás Fernández de Soto, Profesional Junior

Comité Editorial:
María Camila Cuellar
Claudia Cano Hinojosa

Fotografías de portada:
MAPP/OEA

Diseño y Diagramación:
Jorge Iván Avellaneda Ordóñez

Esta publicación conto con la financiación de:
Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ).
Carrera 13 No. 97 - 51 Of. 302
Tel (+57 1) 636 11 14
Bogotá D.C., Colombia
www.giz.de/colombia

El presente documento recoge los hallazgos del informe
elaborado durante la consultoría realizada por
Catalina Riveros para la Misión

Contenido

Introducción	5
Justificación	7
CAPÍTULO 1 Lecciones aprendidas en materia institucional	9
Se requiere de una institucionalidad específica, que tenga una dedicación exclusiva en el tema	9
La estabilidad y permanencia de los funcionarios que actúan en el marco del proceso de restitución, ofrece continuidad al mismo...	12
La dimensión psíquica y psicosocial debe ser considerada en cualquier proceso en el que participen las víctimas, para lo cual es necesario capacitar a los funcionarios/as y contar con expertos/as en la materia dentro de todas las etapas del mismo	13
El fortalecimiento de la coordinación y articulación entre las entidades permite obtener mejores logros	16
El compromiso presupuestal es de vital importancia para garantizar no sólo el buen funcionamiento de las entidades relacionadas con la restitución de las tierras y territorios, sino una verdadera respuesta a los daños sufridos por las víctimas	20
El enfoque diferencial de género sin transversalización no es suficiente.....	24
CAPÍTULO 2 Lecciones aprendidas en materia de procedimiento....	27
Se requiere un procedimiento específico	27
Existe un riesgo de que la Justicia Transicional sea equiparada a la justicia ordinaria.....	28
La oralidad dentro de los procedimientos de Justicia Transicional aporta transparencia, una mayor posibilidad de rendición de cuentas hacia la sociedad y una mayor mediación e intervención por parte de la judicatura	30
Los procesos colectivos contribuyen a la eficacia	34
La importancia de realizar análisis de contexto de la violencia antes de iniciar los procesos.....	37

La Defensoría del Pueblo tiene un importante rol en la representación de las víctimas.....	40
No es posible la investigación de todos los casos, por lo que se da la necesidad de incorporar criterios de priorización, en el caso de la Ley 975 de 2005, y criterios de gradualidad y progresividad, en el caso de la Ley 1448 de 2011	44
Los vacíos normativos de las leyes transicionales, o sus contenidos, no deberían ser llenados por medio de la expedición de normas reglamentarias.....	48
Es importante avanzar en la creación de metodologías.....	49
Es necesario fortalecer el cumplimiento de las sentencias de Justicia Transicional emanadas de los jueces o tribunales	50
CAPÍTULO 3 Otras Lecciones Aprendidas.....	52
Las reformas o modificaciones que se desprendan en desarrollo de la ley no pueden demorarse, pues se comprometen los derechos de las víctimas y el apoyo de la sociedad en general	52
Los cambios normativos que generen traslados de competencias deberían hacerse en modo que no perjudiquen a las víctimas.....	53
Resulta fundamental fijar metas realistas	57
Es importante fomentar entre los funcionarios el conocimiento de los fallos de la Corte Constitucional	58
Fortalecer la independencia judicial es fundamental	59
Para el éxito de los procesos resulta esencial garantizar la seguridad de las víctimas y funcionarios	60
Fundación Forjando Futuros.....	64
Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia.....	65
María Teresa Ronderos.....	66
Los operadores judiciales tienen un importante rol como generadores de cambio	66
Es necesario fortalecer otras medidas complementarias para garantizar la sostenibilidad de los procesos	68
CAPÍTULO 4 Recomendaciones.....	73

CAPÍTULO 5 Análisis de Caso	80
Ubicación del caso	81
Antecedentes del caso	83
Conflicto armado en la zona	85
Desplazamiento Forzado.....	87
El Retorno.....	88
Restitución de tierras por medio de la Ley 975 de 2005	89
Restitución de tierras por medio de la Ley 1448 de 2011	90
Vicisitudes del procedimiento de restitución de tierras adelantado por medio de la Ley 1448 de 2011	93
Categorías de análisis.....	96
Victimización diferenciada	97
Presencia institucional.....	99
Materialización de los derechos de las víctimas	103
La seguridad	104
Lecciones aprendidas del caso Chibolo	105
En materia institucional:.....	105
En materia procedimental:	110
Otras lecciones aprendidas	113
Bibliografía	114
Anexos	120

Introducción

La Ley 1448 de 2011 no es el primer intento de Justicia Transicional que se realiza en Colombia. En el año 2005, por medio de la Ley 975, se introdujeron 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 dispuso la reparación judicial de las víctimas. Posteriormente, en el año 2008, a través del Decreto 1290¹, se introdujo la reparación individual por vía administrativa para las víctimas de estos mismos grupos. Después de estas primeras experiencias, mucho ha acontecido en el ámbito de la Justicia Transicional en nuestro país, siendo tal vez el evento más significativo la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el año 2011, aunque no se pueden dejar de mencionar la promulgación de las Leyes 1424² de 2011 y 1592³ de 2012, que vinieron a completar el panorama transicional.

Por su parte la Misión, en cumplimiento de su mandato de brindar un acompañamiento a los esfuerzos que realice el Gobierno en procura de una paz firme y duradera, firmó junto con el gobierno colombiano una adenda el 20 de julio de 2011 para “acompañar y monitorear la restitución de tierras en el marco de la política integral de tierras como un componente de la reparación integral a víctimas de desplazamiento forzado y despojo”.

En virtud de esta adenda, desde el año 2012 la MAPP/OEA ha venido promoviendo espacios de intercambio donde se

¹ “Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen De la Ley”.

² “Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones”.

³ “Por la cual se introducen modificaciones a la 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” y se dictan otras disposiciones”.

analizan las experiencias de Justicia Transicional relacionadas con la Ley de Justicia y Paz, con el objetivo de capitalizar los avances obtenidos, aprender de los errores cometidos y promover la transferencia de conocimientos. Teniendo en cuenta que las primeras experiencias relacionadas con la implementación de la Ley de Justicia y Paz dejaron importantes lecciones aprendidas, la MAPP/OEA decidió impulsar una consultoría que recogiera aquellas que pueden servir para irradiar los procesos de restitución y formalización de derechos, en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Así, en el mes de julio de 2012, el Área de Tierras organizó un primer conversatorio para el intercambio de experiencias entre los operadores judiciales de las Leyes 975 de 2005 y 1448 de 2011, el cual se realizó con éxito en el marco de los espacios de capacitación a los jueces y magistrados de restitución de tierras y territorios promovidos por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. De este conversatorio se extrajeron unas primeras lecciones aprendidas que fueron profundizadas por medio de la presente consultoría, a través del análisis de textos especializados, y mediante la realización de múltiples entrevistas en las ciudades de Bogotá (Cundinamarca), Villavicencio (Meta), Medellín (Antioquia), Cúcuta (Norte de Santander) y Santa Marta (Magdalena), a jueces y magistrados especializados en restitución de tierras y territorios, miembros de la Fiscalía General de la Nación en su Unidad para la Justicia y la Paz, representantes de organizaciones sociales, funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras, Defensoría del Pueblo y Alcaldías, entre otros. El presente documento presenta las conclusiones de ese trabajo e intenta rescatar las principales lecciones aprendidas, así como realizar algunas recomendaciones.

Justificación

Transcurridos casi ocho años desde la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005, su implementación y desarrollo han dejado importantes lecciones aprendidas, derivadas éstas tanto de las falencias y problemáticas como de los avances y éxitos en el logro de los objetivos planteados en la Ley. En lo que respecta a las primeras, como concluyó el diagnóstico realizado por la MAPP/OEA en 2011: “El transcurso de los años ha demostrado que el mecanismo no ha sido suficiente para dar la respuesta que la complejidad del fenómeno exigía y la protección y la reparación a las víctimas imponía”⁴. Adicionalmente, la encuesta a escala nacional⁵, realizada por el Centro de Memoria Histórica con el objetivo de establecer la imagen, información y apreciación sobre dicha norma, arrojó que la población colombiana opina que muchos de los objetivos del proceso no han sido cumplidos o que los esfuerzos no han sido suficientes⁶.

Por todas estas razones, por medio de la Ley 1592 de 2012 se tramitó una reforma y se introdujeron modificaciones a la Ley 975 de 2005, orientadas a dotar de coherencia e integralidad a la política de Justicia Transicional adoptada por el Estado colombiano y a otorgar celeridad a los procesos judiciales de Justicia y Paz, con el objetivo de devolver la confianza en el Estado, allanando el camino para los procesos de paz que se adelantan⁷.

No obstante lo anterior, y a pesar de sus limitaciones, como se señaló anteriormente, la implementación de la Ley de Justicia y Paz ha dejado importantes lecciones aprendidas en muchas materias, entre las cuales la presente consultoría

⁴ Organización de los Estados Americanos, MAPP/OEA, “Diagnóstico de Justicia y Paz en el Marco de la Justicia Transicional en Colombia”, Pg. 12.

⁵ La Encuesta fue dirigida a la población urbana, así como a grupos de expertos y de víctimas organizadas.

⁶ Centro de Memoria Histórica. Encuesta Nacional “¿Qué piensan los Colombianos después de siete años de Justicia y Paz?”, 2012. Página 101.

⁷ Ministerio de Justicia y del Derecho. <http://www.justiciatransicional.gov.co/visor-noticias?journalId=245935&t=conozca-la-reforma-a-la-ley-de-justicia-y-paz#.UOVBCYnjKvK>

busca resaltar aquellas que puedan ser de utilidad a otra de las apuestas de Justicia Transicional del Estado colombiano, como es la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Partiendo de la premisa de que tomar en cuenta los errores y aciertos del pasado puede contribuir a un logro exitoso de los objetivos de las políticas públicas, por medio del presente estudio se invita a reflexionar y a valorar los conocimientos adquiridos durante más de siete años de implementación de la Ley de Justicia y Paz, que han dejado importantes lecciones aprendidas de las que se pueden extraer reflexiones y recomendaciones para el éxito de otros procesos de Justicia Transicional.

De esta forma en las siguientes páginas se realiza un paralelo entre las dos normas, en materia de institucionalidad, procedimiento y reparación integral, entre otros aspectos y, posteriormente, se analizan estos aprendizajes a la luz de un análisis de caso que comprende algunas de las veredas de los municipios de Chibolo, Plato y San Ángel, en el departamento del Magdalena.

CAPÍTULO 1

Lecciones aprendidas en materia institucional

1. Se requiere de una institucionalidad específica, que tenga una dedicación exclusiva en el tema

Si bien con ocasión de la expedición de la Ley 975 de 2005 fueron varias las instituciones que se crearon, ninguna de ellas fue pensada con el objetivo primordial y específico de encargarse de la restitución de tierras y territorios. Las instancias interinstitucionales pensadas para propiciar la restitución de los bienes de las víctimas de los postulados, denominadas Comisiones Regionales de Restitución de Bienes⁸, concebidas para propiciar los trámites relacionados con las reclamaciones sobre propiedad y tenencia de bienes en el marco del proceso establecido por la citada ley⁹, fueron conformadas tardíamente, y a pesar de haber realizado un trabajo valioso, no demostraron capacidad para avanzar en la restitución de tierras en estricto sentido, en buena medida porque la mayoría de sus funciones fueron pensadas a manera de una simple asesoría u orientación a las víctimas¹⁰.

Además, estas Comisiones tenían otras limitaciones, pues únicamente se previó que operaran en doce municipios¹¹ y legalmente se estableció que sólo tenían la obligación de

⁸ Las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes estaban compuestas por la Defensoría del Pueblo, Procuraduría Regional, las Personerías de la respectiva cabecera municipal, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que las presidía. Las Comisiones también podían contar con un representante de las comunidades religiosas. Artículo 53 de la Ley 975 de 2005.

⁹ Artículo 52 de la Ley 975 de 2005.

¹⁰ Artículo 2, Decreto 176 de 2008.

¹¹ Bogotá, Medellín, Sincelejo, Barranquilla, Bucaramanga, Valledupar, Pasto, Cali, Mocoa, Neiva, Quibdó y Cartagena.

reunirse de manera ordinaria una vez al mes, aunque podían convocarse reuniones de carácter extraordinario por solicitud de alguno de sus miembros¹².

Por el contrario, la Ley 1448 de 2011 creó una institucionalidad especial y específica para encargarse de la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados, lo cual supuso un gran avance. No obstante, hay reflexiones que se pueden hacer en torno a esta institucionalidad.

En primer lugar, se debe tener presente que, debido al gran número de víctimas que deja el conflicto armado interno, existe el riesgo de que las instituciones se congestionen y no puedan responder a la gran cantidad de solicitudes. En las entrevistas realizadas, funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras manifestaron que se encuentran al borde de sus capacidades¹³ y algunos de los jueces especializados en restitución de tierras manifestaron su opinión en el sentido de que sería positivo que se les relevara de conocer y fallar acciones de tutela para poder dedicar tiempo completo a la restitución de tierras y territorios, ya que también corren el riesgo de congestionarse¹⁴. A este respecto, la experiencia derivada de la implementación de la Ley 975 de 2005 mostró que entidades como la Fiscalía General de la Nación en su Unidad para la Justicia y la Paz¹⁵, la Defensoría del Pueblo y la Magistratura de Control de Garantías¹⁶, se

¹² Artículo 3, Decreto 176 de 2008.

¹³ Entrevista No. 11. Poco después de realizada la entrevista, la Directora Territorial de la Unidad de Restitución de Tierras renunció, en buena medida por la excesiva carga de trabajo. A esta renuncia siguió la del Director Territorial de otra de las regionales visitadas, quien manifestó telefónicamente que había tomado esta decisión por la cantidad de trabajo y la situación de seguridad.

¹⁴ Entrevista No. 5.

¹⁵ Existían muy pocos Fiscales de Justicia y Paz en relación con el número de postulados, teniendo entonces cada uno de los ellos que documentar miles de casos. Conversatorio.

¹⁶ Los Magistrados de Control de Garantías tienen un gran cúmulo de trabajo, entre otras razones porque manejan muchas otras tareas distintas a aquellas relacionadas con la restitución de tierras y territorios, lo que hace que no se puedan dedicar exclusivamente al tema y que, por la cantidad de trabajo que

sobrecargaron debido a la cantidad de trabajo que sobrepasó las capacidades de los funcionarios.

Por estas razones, es importante equilibrar permanentemente la carga de trabajo de los funcionarios encargados de la implementación de la Ley 1448 de 2011, y que se tomen los correctivos que sean del caso para evitar que se sobrecarguen y el sistema colapse. Entre los correctivos que podrían adoptarse, además de la posibilidad de nombrar más jueces, magistrados, funcionarios y contratistas, se debe tener en cuenta que el Gobierno Nacional tiene un importante instrumento para “dosificar” la cantidad de casos de restitución y formalización que ingresan y se tramitan de manera simultánea, como son los criterios de gradualidad y progresividad previstos en la norma. Si estos criterios se utilizan adecuadamente, el aparato de restitución puede evitar futuras congestiones.

En segundo lugar, los funcionarios deben contar con todas las herramientas que les permitan adelantar su trabajo sin contratiempos. En las visitas regionales se observó que las Direcciones Territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras cuentan con oficinas espaciosas, bien ubicadas y completamente dotadas; y sus directivos tienen carros y esquemas de seguridad a su disposición, mientras que los jueces y magistrados de restitución de tierras se encuentran en una situación precaria, sus despachos ubicados en zonas que no parecen ser las más idóneas (en Cúcuta, Norte de Santander, se encuentran ubicados encima de unas discotecas y en Medellín (Antioquia) dentro de un edificio de parqueaderos); algunos de ellos –al momento de la visita – no contaban con computador, línea telefónica ni fax, entre otros¹⁷. Adicionalmente, los jueces y magistrados no tienen asignados vehículos para su transporte, ni cuentan con recursos para comisiones, lo que afecta a su seguridad y limita las actividades procesales en las que pueden participar.

tienen acumulado, entre una y otra audiencia pasen meses. Adicionalmente, estos funcionarios no eran especialistas en restitución de tierras. Entrevista No.3.

¹⁷ Entrevista No. 1.

Por lo anterior, es procedente recomendar: i) Que el Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras tomen los correctivos que sean necesarios para evitar que los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, los funcionarios y contratistas de la Unidad de Restitución de Tierras y de las demás entidades que tienen funciones relacionadas con la formalización y la restitución de tierras sufran una sobrecarga laboral que finalmente congestione el curso del proceso judicial, y, ii) Que el Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad Administrativa para la Restitución de Tierras adopten las medidas para resolver los temas de infraestructura, seguridad y logística para que los todos los funcionarios, judiciales y administrativos, cuenten con los medios necesarios que les permitan adelantar con fluidez su trabajo.

2. La estabilidad y permanencia de los funcionarios que actúan en el marco del proceso de restitución, ofrece continuidad al mismo

La experiencia de Justicia y Paz enseñó que la alta rotación de los funcionarios, dentro de cualquiera de las entidades que intervienen en el proceso, no favorece su efectiva implementación, en tanto se pierden conocimientos adquiridos y con cada nueva contratación o nombramiento se presentan retrasos. Cuando ocurren cambios, el funcionario/a o contratista tiene que capacitarse y adquirir conocimientos generales (sobre la Justicia Transicional, el procedimiento aplicable, y otros) y particulares (de cada uno de los casos), lo cual toma tiempo y esfuerzo.

A pesar de lo anterior, en aplicación de la Ley 1448 de 2011, los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras y territorios fueron nombrados en provisionalidad. Si bien estos funcionarios son de la carrera judicial y fueron elegidos según el orden de lista en la que quedaron conforme a los resultados del concurso de méritos, la Corte Suprema de Justicia consideró que sus cargos son transitorios, lo que les quita seguridad laboral y los pone en una situación

de vulnerabilidad frente a otros funcionarios judiciales¹⁸. Por su parte, la planta de la Unidad de Restitución fue completada con un alto número de contratistas quienes – debido a las condiciones laborales - empezaron ya a tener una alta rotación y una baja permanencia en la entidad, como es lo usual en este tipo de contrataciones.

Por lo tanto, es importante que el Consejo Superior de la Judicatura, así como la Unidad de Restitución de Tierras adopten correctivos para que tanto los funcionarios relacionados con la parte administrativa del proceso, así como los encargados de la fase judicial, tengan mayores garantías laborales y de contratación¹⁹, a fin de generar una permanencia en el cargo y lograr la continuidad en los aprendizajes y procesos.

3. La dimensión psíquica y psicosocial debe ser considerada en cualquier proceso en el que participen las víctimas, para lo cual es necesario capacitar a los funcionarios/as y contar con expertos/as en la materia dentro de todas las etapas del mismo

La implementación de la Ley de Justicia y Paz enseñó que la dimensión psíquica y psicosocial debe ser considerada de manera especial en cualquier proceso en el que tomen parte víctimas del conflicto armado interno, debido a los efectos que causan las violaciones a los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y los que se desprenden del mismo proceso judicial. En este orden de ideas, los distintos agentes que participan en los procesos deben ser sensibles a la situación de vulnerabilidad de las víctimas, contar con conocimientos y recursos básicos para brindar asistencia especializada, estar en capacidad de identificar los daños psíquicos y psicosociales generados por la violación y establecer medidas de reparación idóneas²⁰.

¹⁸ Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/jueces-de-restitucion-de-tierras-super-heroes-sin-traje-de-proteccion-35525>

¹⁹ En los casos en los que sean contratados por medio de contratos de prestación de servicios.

²⁰ Comisión Colombiana de Juristas. Anotaciones sobre la Ley de Justicia y Paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas. Bogotá, 2007. Pg. 65.

A pesar de este aprendizaje, la atención psicosocial a las víctimas dentro de la Ley de Justicia y Paz se dio de manera fragmentada, ya que si bien la Defensoría del Pueblo desarrolló un programa para que desde un enfoque interdisciplinario se diera un abordaje jurídico del caso más un apoyo psicológico²¹, ni la Fiscalía General de la Nación ni los Tribunales de Justicia y Paz contaron o cuentan en la actualidad con profesionales que puedan atender estos aspectos, lo cual ha causado improvisación²². La carencia de una estrategia integral al respecto puede generar daños adicionales a las víctimas.

Por su parte, en el marco de la Ley 1448 de 2011 se previó la conformación de una Dirección Social al interior de la Unidad de Restitución de Tierras, que tiene entre sus funciones el acompañamiento psicosocial a las víctimas del despojo y abandono forzado de tierras²³. En este orden de ideas, las víctimas cuentan con la posibilidad de recibir un tratamiento especializado acorde con su situación de vulnerabilidad y riesgo durante la fase administrativa del procedimiento. Sin embargo, esto no es así en la fase judicial²⁴, motivo por el cual es recomendable que se tomen medidas para que este apoyo se dé durante todo el proceso de restitución de tierras, inclusive en la fase de ejecución del fallo. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha manifestado que podría variar la conformación de los juzgados para proveer esta asistencia especializada; sin embargo, hasta el momento esta posibilidad todavía no se ha concretado.

²¹ Este apoyo buscar brindar a la víctima capacidades de afrontamiento y apoyo, desde la perspectiva psicosocial, a la constatación de los hechos, la valoración de los daños y las pretensiones de reparación integral.

²² Entrevista No. 9.

²³ Artículo 15, Decreto 4801 de 2011.

²⁴ El Decreto que establece la estructura interna de la Unidad de Restitución dispone que la Dirección Social brindará apoyo desde un enfoque psicosocial a las víctimas en la fase de solicitud de inclusión en el Registro de Tierras presuntamente Abandonadas o Despojadas Forzosamente y en la fase de documentación de casos. Queda por fuera la etapa judicial, aunque la Unidad de Restitución solicite la restitución o formalización en nombre de la víctima.

Adicionalmente se debe recordar que, como lo ha señalado la Comisión Colombiana de Juristas:

“... la posibilidad de que los funcionarios brinden durante todo el procedimiento un trato humano y digno a las víctimas depende tanto de su voluntad de proteger de manera efectiva los derechos de las mismas, como de la posibilidad de contar con una preparación adecuada que les permita comprender las implicaciones subjetivas, emocionales y relacionales de las distintas formas de victimización, particularmente en un contexto sociopolítico como el colombiano, en el cual las víctimas de violaciones a los derechos humanos han sido constantemente invisibilizadas, discriminadas, estigmatizadas y perseguidas”²⁵.

De lo anterior se desprende la necesidad de que todos los funcionarios/as que tienen contacto con las víctimas, tanto en la etapa administrativa como en etapa judicial, sean capacitados de manera especial. Sólo así el procedimiento para la restitución y formalización de tierras y territorios previsto en la Ley 1448 de 2011 se puede convertir en un escenario reparador.



²⁵ Comisión Colombiana de Juristas. Anotaciones sobre la Ley de Justicia y Paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas. Bogotá, 2007. Pgs. 65 y 66.

En este orden de ideas, es importante tener en cuenta: i) La implementación de las medidas necesarias, por parte de los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, en compañía del Consejo Superior de la Judicatura, para que se brinde un adecuado acompañamiento psicosocial a las víctimas en todas las etapas del procedimiento de restitución y formalización de tierras, y, ii) la adecuada preparación por parte de los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, junto con el Consejo Superior de la Judicatura, de los funcionarios/as con herramientas que les permitan comprender las implicaciones de las distintas formas de victimización a fin de que estén en capacidad de darle a las víctimas un trato humano, digno y que no genere nuevos daños.

4. El fortalecimiento de la coordinación y articulación entre las entidades permite obtener mejores logros

En desarrollo de la Ley de Justicia y Paz, por medio del artículo 21 del Decreto 3391 de 2006, se creó el Comité de Coordinación Interinstitucional, a través del cual se buscó desarrollar el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, y cuya función principal consistió en propiciar la articulación y coordinación de la actuación de las entidades estatales que intervienen en la aplicación de la Ley 975 de 2005. Una de las conclusiones alcanzadas por este Comité de Coordinación Interinstitucional fue que el fortalecimiento del trabajo interinstitucional permitió obtener mejores logros en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, así como la consolidación de los derechos de las víctimas y de los postulados²⁶.

Esta es una importante lección aprendida que se debería tener en cuenta en la implementación de la Ley 1448 de 2011. No obstante, hasta el momento se observa que los niveles de coordinación entre las instituciones encargadas de la restitución de tierras son bajos. De este modo, las visitas

²⁶ Ministerio del Interior y de Justicia, Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz. 5 años de la Ley de Justicia y Paz, Balance Interinstitucional. Bogotá, 2010. Pg. 75.

regionales permitieron corroborar las dificultades de articulación entre las diferentes entidades. En todas las regiones, salvo en Antioquia, los entrevistados manifestaron que no hay una buena articulación entre las diferentes entidades encargadas de la restitución de tierras y entre estas entidades y las que les corresponde ejecutar los diferentes componentes de la reparación integral. Los entrevistados mencionaron algunos ejemplos como los siguientes:

- 🌿 La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras interpretan los criterios de gradualidad y progresividad previstos en la Ley 1448 de 2011 de una manera diferente, lo que en la práctica significa que hay una alta probabilidad de que las víctimas sean restituidas y reciban los demás componentes de la reparación integral en momentos diferentes.

- 🌿 En lo que se respecta a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en una de las regiones visitadas la comunidad puso de manifiesto que funcionarios de diferentes dependencias de esta entidad han llegado de manera desarticulada al territorio, sin ningún tipo de interlocución entre ellos, lo cual ha generado confusiones en la población que se ha visto abordada por diferentes funcionarios de una misma institución en momentos y con objetivos diferentes²⁷.

- 🌿 La articulación entre la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de Restitución de Tierras también presenta dificultades, como lo está demostrando la implementación de la Ley 1592 de 2012 (Por la que se introducen modificaciones a la Ley de Justicia y Paz). Los funcionarios/as de la Unidad de Restitución muestran poco conocimiento sobre el momento en el cual les van a ser remitidos los expedientes que, hasta

²⁷ Entrevista No. 2.

este momento, estaban en el marco de Justicia y Paz, y manifiestan que ni ellos, ni los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, han recibido instrucciones claras al respecto²⁸.

🌿 Uno de los funcionarios judiciales especializados en restitución de tierras manifestó no conocer a los funcionarios de la Procuraduría encargados de la restitución de tierras²⁹.

🌿 En uno de los municipios visitados, se manifestó que el Comité de Justicia Transicional se había reunido (hasta el momento de la entrevista) tres veces; pero que en estas sesiones se habían tratado temas meramente procedimentales y formales, sin que en ninguna de las reuniones se hubiera tocado el tema de la reparación a las víctimas en general, o la restitución o formalización de tierras y territorios en particular³⁰.

A pesar de estas informaciones, es claro que desde el nivel central se ha intentado contribuir a la articulación de las entidades mediante la suscripción de diversos convenios. Es así como la Unidad de Restitución de Tierras ha suscrito varios de ellos con instituciones que tienen funciones relacionadas con la restitución y la formalización de tierras³¹. Sin embargo, ejemplos como los anteriores demuestran que, en determinados casos, estos convenios no parecen estar

²⁸ Entrevista No. 11.

²⁹ Entrevista No. 1.

³⁰ Adicionalmente se debe recordar que la Unidad de Restitución de Tierras no forma parte de los Comités de Justicia Transicional, por lo que tiene que ser convocada para poder participar, lo que tampoco contribuye a mejorar los niveles de coordinación entre las diferentes entidades.

³¹ La Unidad de Restitución ha suscrito convenios con las siguientes entidades: Unidad Nacional de Protección (Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 069 de 2012); Superintendencia de Notariado y Registro (Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 142 de 2012); Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (Convenio Interadministrativo Marco 1524 de 2012); IGAC (Convenio Interadministrativo de Coordinación No. 4272 de 2012); y Banco Agrario (27 de Julio de 2012), entre otras entidades. Al momento de realización de la última entrevista, se estaba tramitando un convenio con la Unidad de Consolidación.

dando los mejores resultados en términos de coordinación y articulación entre entidades, motivo por el cual es conveniente superar ese enfoque bilateral de relacionamiento, generando en cambio espacios colectivos y permanentes de intercambio de información y experiencias. Esto permitiría tomar medidas interinstitucionales para, en tiempo real, enfrentar oportunamente las necesidades y dificultades que pueden aparecer durante el proceso, y generar alternativas y soluciones consensuadas, que al producirse conjuntamente no requerirían pasos adicionales para su puesta en marcha.

Al respecto vale la pena mencionar que una dificultad de la Ley de Víctimas y Restitución, es que el diseño institucional contemplado dentro de la misma no facilita a las diferentes instituciones relacionarse y articularse. Prueba de ello es que esta norma reprodujo lo existente en materia de articulación interinstitucional para la atención a la población en situación de desplazamiento (SNAIPD), a pesar que la Corte Constitucional advirtió sobre su fracaso³². Adicionalmente, las normas no fueron diseñadas para que las Unidades de Víctimas y de Restitución de Tierras trabajen de manera concertada y articulada sino que, por el contrario, la norma está redactada de forma tal que cada entidad puede desarrollar sus funciones con una mínima interlocución. A pesar de esta dificultad, se reconocen los esfuerzos realizados por algunas instituciones para coordinarse, como es el caso del Convenio No. 1524 de 2012³³, celebrado entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con el objetivo de aunar esfuerzos para la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

³² Sentencia T-025 de 2004 y Autos de seguimiento.

³³ Convenio Interadministrativo marco No. 1524 de 2012 celebrado entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con el objetivo de aunar esfuerzos para la coordinación y cooperación interinstitucional con el objeto de aplicar la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, existe también la necesidad de generar una adecuada articulación entre las entidades del nivel nacional y el nivel territorial, específicamente en la distribución de competencias y responsabilidades para la atención y reparación a las víctimas en general y para la restitución de tierras y territorios en particular ³⁴. Ello implica que las autoridades nacionales y locales articulen todos sus planes. No obstante, en las regiones visitadas se evidenció que la restitución está poco posicionada dentro de las entidades territoriales, lo cual es preocupante si se tiene en cuenta que el éxito de la restitución, en una buena medida, depende de la apropiación por parte de las autoridades locales en la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras³⁵.

Por las razones anteriores es importante que el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) adopte medidas que propendan por una verdadera coordinación y articulación entre diferentes entidades, tanto entre las del nivel nacional, como entre la Nación y el territorio, ya que sólo mediante la creación de sinergias se lograrán los resultados esperados. Estas medidas deberían retomar el enfoque multilateral anteriormente mencionado.

5. El compromiso presupuestal es de vital importancia para garantizar no sólo el buen funcionamiento de las entidades relacionadas con la restitución de las tierras y territorios, sino una verdadera respuesta a los daños sufridos por las víctimas

Una de las problemáticas observadas en la implementación de la Ley 975 de 2005 fue la falta de recursos para las entidades involucradas. Respecto a la Fiscalía General de la Nación se dijo que: “No tienen recursos, no tienen el peritaje para hacerlo y tienen condiciones cada vez más hostiles

³⁴ CONPES 3726. Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismos de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Pg. 15.

³⁵ Fundación Forjando Futuros e Instituto Popular de Capacitación. Restitución Colectiva de Tierras en Colombia. Primera Edición, Julio de 2012. Pg. 79.

para llevar a cabo sus actividades"³⁶. Lo mismo ocurrió con la Defensoría del Pueblo, por citar sólo un par de ejemplos. Por esta razón, si se quiere garantizar el éxito de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se debe garantizar una adecuada asignación de recursos.

A este respecto, el Gobierno Nacional anunció que con los recursos asignados en el año 2012 para la implementación de esta norma, se pusieron en marcha las Unidades de Atención a Víctimas y de Restitución de Tierras, se nombraron y capacitaron a los jueces y magistrados especializados y se puso al día el cumplimiento del Decreto 1290 de 2008 de reparaciones administrativas, entre otras acciones.

Para este año, el presupuesto para la atención a las víctimas será del orden de 6,3 billones de pesos (que equivalen al 3.4% del Presupuesto General de la Nación³⁷), de conformidad con los siguientes rubros³⁸:

- 🌿 Salud: 1.4 billones
- 🌿 Educación: 1.1 billones
- 🌿 Atención humanitaria: 1.1 billones
- 🌿 Indemnización monetaria: 662.000 millones
- 🌿 Vivienda: 580.000 millones
- 🌿 Restitución de tierras: 283.000 millones
- 🌿 Retorno: 67.000 millones
- 🌿 Generación de ingresos y empleo: 273.000 millones

En lo que se refiere a este presupuesto, son procedentes las siguientes reflexiones:

Si bien, como lo manifestaron algunos de los funcionarios entrevistados, el monto puede ser suficiente para asegurar el

³⁶ <http://m.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-296335-salidas-de-justicia-y-paz>

³⁷ Que será de 185,5 billones de pesos.

³⁸ Revista Semana. "El presupuesto para reparar a las víctimas será de \$6.3 billones". Septiembre 26 2012. Disponible en: <http://www.semana.com/politica/articulo/el-presupuesto-para-reparar-victimas-sera-63-billones/265404-3>

adecuado funcionamiento de las entidades encargadas de la restitución y formalización de tierras y territorios³⁹, no lo será para responder de manera proporcionada a la magnitud de los daños (materiales y morales) que sufrieron las víctimas de abandono forzado y despojo. Lo anterior si se tiene en cuenta que los daños de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia han sido estimados en un mínimo de 187 billones de pesos, de los cuales 80 billones corresponden a daños materiales⁴⁰ y el resto a daños morales⁴¹. Las anteriores cifras evidencian que el esfuerzo presupuestal realizado por el Estado colombiano (de 6.6. billones de pesos para este año) se queda corto ante la magnitud de los daños.

Adicionalmente, la discriminación del presupuesto antes presentada permite observar que un porcentaje mínimo de este será realmente destinado a la reparación de las víctimas (lo correspondiente a la indemnización monetaria, retorno y restitución de tierras). El resto será usado para cubrir otras necesidades, igualmente importantes, que son bienestar social (como la salud, la vivienda, el empleo y la educación⁴²) y para cubrir los costos de funcionamiento de las entidades estatales.

Sobre este particular se invita a reflexionar sobre las capacidades que tiene el Estado para la reparación de las

³⁹ Como lo afirman los altos funcionarios de la Unidad de Restitución. Entrevista No. 14.

⁴⁰ Es decir, al patrimonio perdido conceptualizado como el daño emergente y el lucro cesante.

⁴¹ Estos cálculos fueron hechos por el Equipo Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, luego de hacer una evaluación de los daños sufridos por las víctimas de desplazamiento forzado en los últimos 30 años. El monto de los perjuicios morales oscila entre 107 y 244 billones de pesos, de acuerdo con el precedente jurisprudencial que se utilice para calcularlos. Todos los valores están calculados en el valor de la divisa pesos del año 2011. Luis Jorge Garay Salamanca y Fernando Vargas Valencia, Memoria y Reparación: Elementos para una Justicia Transicional Pro – Víctima. Pg. 25.

⁴² Algunas personalidades, como el senador Luis Carlos Avellaneda y el representante a la Cámara Iván Cepeda han realizado críticas en este sentido, denunciando que este presupuesto incorpora, como inversión para la atención a las víctimas, recursos que por ley se deben destinar a atender las necesidades de la población en general.

víctimas (tema que será ampliado más adelante en el capítulo sobre reparación integral). Este punto se complementa con lo que el profesor Luis Jorge Garay ha denominado la “economía política de la reparación en Colombia”, y que invita a que se discuta y decida, de manera pública y concertada, cuál va a ser el esfuerzo que la sociedad va a realizar, en términos de recursos y riquezas del Estado, para reparar a las víctimas⁴³.



Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, es procedente hacer las siguientes reflexiones: i) Para poder reparar integralmente a las víctimas en el plazo estipulado por las normas, que actualmente es de 10 años, anualmente se deben asignar recursos que guarden relación con estimaciones como, por ejemplo, las realizadas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en el sentido de que las pérdidas materiales de las víctimas de desplazamiento forzado

⁴³ Luis Jorge Garay Salamanca y Fernando Vargas Valencia, Memoria y Reparación: Elementos para una Justicia Transicional Pro – Víctima. Pg. 38

ascienden a 80 billones de pesos y los daños morales oscilan entre 107 y 244 billones de pesos. ii) Para evitar confusiones, en el presupuesto destinado para las víctimas no se deberían incluir rubros destinados a ofrecer bienes y servicios, como son la salud, la educación, el empleo y la vivienda, entre otros. iii) Es indispensable discutir y decidir, de manera pública, cuál va a ser el esfuerzo que la sociedad va a realizar, en términos de recursos y riquezas del Estado, para reparar a las víctimas de abandono y despojo forzado, a fin de dar legitimidad a la implementación de la política de restitución a víctimas de despojo y abandono forzado.

6. El enfoque diferencial de género sin transversalización no es suficiente

La Ley 975 de 2005 incorporó en algunos de sus artículos el enfoque de género, pero no lo hizo de manera generalizada como la Ley 1448 de 2011. Durante la implementación de la norma este enfoque se fue implementando, pero de manera empírica, por el interés particular de algunas Fiscales⁴⁴.

Por su parte, la Ley 1448 de 2011 contempla el enfoque diferencial de género de manera transversal en todo el texto, y engloba no sólo a las mujeres, sino también a otros grupos poblacionales con características particulares como los niños, niñas y adolescentes⁴⁵. En lo que se refiere a la restitución de tierras y territorios, respecto al enfoque de género se ha llegado a la conclusión de que en Colombia no hay condiciones que permitan el acceso equitativo a la propiedad de la tierra para las mujeres, desigualdad que encuentra sus causas en factores de tipo sociocultural y jurídico. En virtud de lo anterior, se ha considerado indispensable buscar alternativas para evitar que estas circunstancias se constituyan en obstáculos definitivos para la restitución de tierras y territorios y la garantía efectiva de los derechos patrimoniales de las mujeres.

⁴⁴ Patricia Hernández y Zeneida López, entre otras.

⁴⁵ El enfoque diferencial fue consagrado, de manera general, en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 pero fue reiterado en múltiples disposiciones.

De conformidad con lo anterior, durante el año 2012, la Unidad de Restitución de Tierras impulsó acciones relativas a los derechos de las mujeres a la restitución de tierras, a saber:

- 🌿 Consulta e intercambio de información con algunas organizaciones de mujeres⁴⁶ en diversos espacios que fueron utilizados para analizar los obstáculos que enfrentan las mujeres en su acceso a la tierra y a la restitución y recibir propuestas; construir criterios para determinar el orden de estudio de las solicitudes durante la fase administrativa; construir los lineamientos básicos del programa de atención especial a las mujeres en los procedimientos de restitución de tierras que ordena el Artículo 114 de la Ley 1448 del 2011 y construir estrategias con el fin de determinar cómo se deben adelantar los procedimientos civiles de familia que se derivan de la restitución de tierras

- 🌿 Articulación con organismos internacionales que trabajan en materia de derechos de las mujeres y enfoque de género

- 🌿 Búsqueda de alternativas para la eliminación de barreras de acceso a las mujeres al trámite administrativo y judicial, en tanto los derechos patrimoniales de las mujeres están sujetos a sus vínculos de parentesco y filiación, respecto a los cuales la Ley 1448 de 2011 no contempló mecanismos para su reconocimiento⁴⁷. Para resolver estos obstáculos la Unidad de Restitución gestionó con el Consejo Superior de la Judicatura la creación inicial de 5 jueces de

⁴⁶ Entre ellos, el espacio que la MAPP/OEA facilita y convoca con organizaciones de mujeres.

⁴⁷ Por esta razón, para el reconocimiento de relaciones maritales y vínculos filiales se debe acudir a instancias civiles ordinarias para obtener, por ejemplo, declaraciones de unión marital, asignación de guardadores, sucesiones, entre otros.

familia itinerantes que adelanten estos trámites civiles de manera simultánea al trámite administrativo de restitución de tierras.

- 🌿 Procesos de sensibilización y capacitación, coordinados con la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla a Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras sobre enfoque diferencial de género, derecho de familia y derechos de mujeres, niños, niñas y adolescentes.
- 🌿 Construcción de un programa de acceso a la restitución de tierras denominado "Programa de Acceso especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes a la etapa administrativa del proceso de Restitución de Tierras Despojadas".

Lo anterior claramente constituye un importante avance respecto al tratamiento que se le dio al tema de género en la Ley 975 de 2005. En este orden de ideas, se recomienda que la Unidad de Restitución de Tierras continúe el trabajo para la garantía efectiva de los derechos a la restitución de tierras y territorios de las mujeres, de modo que se mantengan y profundicen los avances hasta ahora logrados.

CAPÍTULO 2

Lecciones aprendidas en materia de procedimiento

1. Se requiere un procedimiento específico

Una de las grandes lecciones aprendidas del proceso de Justicia y Paz es que la restitución de tierras requiere de un procedimiento específico. El proceso penal especial creado por la Ley 975 de 2005 no lo contempló, y éste tuvo que ser creado durante la etapa de implementación de la norma a través de la jurisprudencia.

De forma positiva, este aprendizaje se vio incorporado en la Ley 1448 de 2011, que creó un procedimiento especial para la restitución de tierras y territorios, con normas procedimentales favorables a las víctimas como la inversión de la carga de la prueba⁴⁸ y las presunciones de despojo en relación con los predios inscritos en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente⁴⁹.

Sin embargo, desde varios sectores se ha venido alertando de que durante la fase de implementación de la Ley de Víctimas algunos de estos avances corren el riesgo de perderse, como se expondrá en el siguiente aparte.

El gran avance normativo que supuso la incorporación de un procedimiento especial para la restitución jurídica y material de las tierras y los territorios, altamente favorable a las víctimas, debería mantenerse en la implementación de la

⁴⁸ Artículo 78, Ley 1448 de 2011.

⁴⁹ Artículo 77, Ley 1448 de 2011.

norma, ya que constituye uno de los mayores aciertos de la Ley 1448 de 2011.

2. Existe un riesgo de que la Justicia Transicional sea equiparada a la justicia ordinaria

Si bien el proceso judicial establecido en la Ley de Justicia y Paz es de carácter especial, su desarrollo no se compadeció con lo transicional de sus medidas. Los términos de investigación se prolongaron y a la mayoría de investigaciones se les sumaron términos de la justicia ordinaria, lo que se tradujo en denegación de justicia⁵⁰.

En la implementación de la Ley 1448 de 2011 se corre el riesgo anteriormente mencionado; la “ordinarización”⁵¹ de las disposiciones transicionales creadas. Si bien se han tomado algunas precauciones, como por ejemplo la capacitación en temas relacionados con la Justicia Transicional⁵² de jueces y magistrados especializados en restitución de tierras y algunos de los funcionarios de las diferentes entidades comprometidas con la restitución y la formalización de tierras, y que en estas capacitaciones se esté haciendo especial énfasis en lo especial del procedimiento de restitución (que debe ser asemejado más a una acción constitucional que a cualquier otra), este entrenamiento teórico no ha blindado del todo a los operadores de la Ley 1448 de 2011, y el riesgo de “ordinarización” de la justicia transicional civil sigue estando latente. A continuación, se presentan tres ejemplos de ello:

- 🌿 La inversión de la carga de la prueba. La inversión de la carga de la prueba no ha sido completamente asumida por los operadores judiciales, y más bien se ha venido desestimando, en tanto la interpretación que

⁵⁰ Organización de los Estados Americanos, Misión de Apoyo al Proceso de Paz Colombia. Diagnóstico de Justicia y Paz en el Marco de la Justicia Transicional en Colombia. Pg. 13.

⁵¹ Por “ordinarización” se entiende la equiparación o pérdida del carácter excepcional de la Justicia Transicional.

⁵² Los procesos de capacitación han sido coordinados por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y han sido encomendados a organizaciones como DeJusticia, la Universidad Javeriana y a profesionales expertos en diferentes temáticas.

se ha realizado del artículo 78 de la Ley 1448 de 2011 ha implicado que sea el Estado quien asume la carga probatoria⁵³. Los trámites administrativos y judiciales hasta el momento adelantados, evidencian que la carga de la prueba ha sido asumida por la Unidad de Restitución de Tierras. En este sentido, y respetando el espíritu de la norma, se debería rectificar este camino y empezar a implementar una estrategia contraria, aplicando el principio de buena fe para presumir que el relato de las víctimas es fidedigno y trasladar de esta manera la carga de la prueba a la contraparte. Adicionalmente, la construcción de análisis de contexto debe servir para facilitar la inversión de la carga de la prueba evidenciando, por ejemplo, aquellos casos en los que ocurrió violencia generalizada, de modo que este contexto pueda ser utilizado para aplicar las presunciones contempladas en las normas.

-  Las vías ordinarias. En muchos casos, la restitución de tierras y territorios está reemplazando las vías ordinarias para la adjudicación de baldíos de la Nación. El Gobierno Nacional tomó una controversial decisión que ha sido interpretada por ciertos sectores como una estrategia para poder presentar rápidos avances en restitución de tierras ante la opinión pública, optando por tramitar a través del procedimiento creado por la Ley 1448 de 2011 procesos de adjudicación de baldíos de víctimas del conflicto armado interno que ya han retornado a sus predios y que no tienen opositor⁵⁴. Si bien la norma lo permite (la acción de restitución puede ser utilizada para solicitar formalización de los derechos informales sobre los

⁵³ Así, por ejemplo, en las primeras demandas de restitución de predios ubicados en el corregimiento Mampuján, municipio de María La Baja, departamento de Bolívar, se presentaron 79 pruebas documentales. En este caso no se invirtió la carga de la prueba, sino que se le trasladó al Estado, en un proceso para restituir 16 predios baldíos que no tenían oposición. Fuente: Entrevista No. 8.

⁵⁴ Algunos ejemplos de esto son las restituciones adelantadas en: Chibolo (Magdalena), Mampuján (Bolívar), San Francisco (Antioquia), etc.

predios como la ocupación y la posesión), acudir a la justicia transicional civil en el caso de víctimas que ocupan baldíos adjudicables de la Nación, para los cuales no existe controversia ni opositor, es poco estratégico, en tanto las vías ordinarias para conseguir el título para la víctima son igualmente efectivas⁵⁵. En caso contrario, podría congestionarse a los jueces y magistrados de restitución de tierras, “ordinarizando” un procedimiento que fue creado para casos más complejos y particulares.

De conformidad con lo anterior, sería procedente: i) Que los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, así como el Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Restitución de Tierras, desestimen que en los procesos de restitución y formalización de tierras la carga probatoria se le traslade al Estado, ya que se estaría desvirtuando la inversión en la carga de la prueba contemplada por la norma; ii) Evitar que el procedimiento de justicia transicional civil creado para la restitución de tierras reemplace las vías ordinarias para la adjudicación de baldíos de la Nación.

3. La oralidad dentro de los procedimientos de Justicia Transicional aporta transparencia, una mayor posibilidad de rendición de cuentas hacia la sociedad y una mayor mediación e intervención por parte de la judicatura

El procedimiento de Justicia y Paz se rige por el principio de oralidad, motivo por el cual las decisiones de fondo de los Magistrados, tanto de garantías como de conocimiento, se adoptan en el desarrollo de audiencias⁵⁶. En virtud de lo anterior, el trámite incidental para que opere la restitución anticipada también tuvo que ser adecuado a las reglas de la oralidad. Sin embargo, a falta de normas procesales al

⁵⁵ El procedimiento para la adjudicación de baldíos se encuentra regulado por el Decreto 2664 de 1994, reglamentario de la Ley 60 de 1994; se desarrolla por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, que por ley es el encargado de administrar los terrenos baldíos de la Nación y en virtud de la esa atribución puede adjudicarlos y en condiciones normales tarda de 4 a 5 meses.

⁵⁶ Audiencias previstas en el artículo 26.2 de la Ley 975 de 2005.

respecto fue de la competencia de cada Magistrado de Justicia y Paz, establecer la forma como se adelantaría y adecuaría este procedimiento, motivo por el cual cada una de las salas lo adelanta de forma diferente.



Los Fiscales de Justicia y Paz y los Magistrados de Control de Garantías mencionaron como argumentos a favor del proceso oral los siguientes: i) En la oralidad el juez o la judicatura rinden cuentas de lo que hacen y lo que deciden ante la sociedad; ii) Si se opta por un proceso escrito, ello puede prestarse a que se maneje o se entienda como un asunto privado y que haya menos vinculación y menos conocimiento por parte de la sociedad de lo que se hace y lo que se decide; iii) La oralidad permite una mayor mediación e intervención por parte de los jueces y magistrados, lo cual puede ofrecer mayores oportunidades a las víctimas así como corregir el desbalance procesal que se pueda presentar, para que el proceso no se vuelque a favor de quien tenga los mejores abogados o más práctica en litigio, sino que verdaderamente se utilice para investigar

y esclarecer lo que sucedió; iv) Con la presentación de la pretensión de manera oral, las víctimas se sienten mejor representadas, porque pueden escuchar el relato de lo que les sucedió, realizándose así un ejercicio de memoria de lo que les ocurrió durante los hechos victimizantes; v) Para las víctimas que no saben leer ni escribir, la oralidad les permite tener acceso directo a las declaraciones de sus victimarios y controvertirlas; y vi) Cuando la oposición es fuerte es fundamental la declaración de las víctimas en las audiencias.

Cuando se preguntó a los Fiscales y Magistrados si consideraban que el proceso de restitución de la Ley 1448 de 2011 debía tramitarse por oralidad, los operadores de la Ley 975 de 2005 contestaron afirmativamente, no sólo porque el sistema judicial colombiano se está orientando hacia la oralidad, sino por lo que esto significa para la sociedad en general: cuando se decide en audiencia y se da a las víctimas la oportunidad de exponer todos sus derechos públicamente, esto genera transparencia y deja un registro histórico. Por estas razones, consideran que el sistema oral debería usarse también en el procedimiento de restitución y formalización de tierras y territorios derivado de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Sin embargo, en la Ley 1448 de 2011 no quedó de forma explícita el uso de la oralidad para el proceso de restitución; se ha dicho que el proceso es mixto, pero no se ha definido con claridad en qué grado. De cualquier modo, se ha advertido que en ningún caso va a ser posible adelantar un proceso que sea completamente oral, ya que debido a los volúmenes inmensos de información que se manejan en este tipo de procesos, siempre va a ser necesario manejar alguna cantidad de información escrita⁵⁷. A pesar de lo anterior, el énfasis oral no debería perderse.

⁵⁷Los operadores de Justicia y Paz advirtieron a los operadores judiciales de la Ley 1448 de 2011 que el proceso más grande que hayan conocido en su experiencia judicial previa, va a resultar ínfimo en comparación con la información que se va a manejar en los procesos de restitución y formalización de tierras y territorios.

Adicionalmente, la implementación de la oralidad va de la mano con la política “cero papel” del Estado colombiano, que busca disminuir la circulación física de documentos, con el objetivo de reducir costos, optimizar la utilización de energía, así como el tiempo de entrega de documentos y propugnando por el cuidado del medio ambiente⁵⁸.

Sin embargo, los operadores judiciales de la Ley 1448 de 2011 tienen posiciones disímiles respecto de la implementación de la oralidad en el procedimiento de restitución de tierras y territorios. Uno de los jueces entrevistados opina que implementar la oralidad va a ser difícil, pues se trata de un proceso “exprés”. Adicionalmente, considera que si se permite el careo, se va a disminuir la protección a la víctima. En este orden de ideas, por temas de seguridad, concluye que no es conveniente enfrentar cara a cara a la víctima con el victimario⁵⁹. Por el contrario otros jueces y magistrados piensan diferente y opinan que la oralidad es fundamental para garantizar el éxito de la restitución de tierras y territorios. Otro de los funcionarios entrevistados manifestó que “si no se implementa la oralidad, vamos a colapsar”. A su juicio el sistema escrito es arcaico, no rinde, congestiona y paraliza los procesos, mientras que la oralidad agiliza, además de permitir una verdadera intermediación de las pruebas, contrario al sistema escrito que se presta para que el escribiente y el secretario sean quienes las recepcionen⁶⁰.

⁵⁸ Para la implementación por parte de la Rama Ejecutiva del poder público de la estrategia “cero papel” (que es la sustitución de los flujos documentales en papel por soportes y medios electrónicos, sustentados en la utilización de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones) el Presidente de la República expidió la Directiva Presidencia 004 de 2012.

⁵⁹ Entrevista No. 1. Un contra argumento a este respecto consiste en decir que precisamente por esta razón y para evitar la confrontación directa de la víctima con el victimario, fue que se le dio la representación de las víctimas a la Unidad de Restitución de Tierras.

⁶⁰ Entrevistas No. 5 y 10. Al respecto manifestó que “se necesita la oralidad, porque llega uno con el testificante, ya sabe uno qué le va a preguntar, que es únicamente lo que le interesa a uno, mientras que por el sistema escrito se gastan dos horas en un solo testimonio”.

Lo cierto es que la oralidad requiere de recursos físicos y tecnológicos. Requiere la contratación de más funcionarios judiciales y exige una fuerte inversión en infraestructura, ya que requiere no sólo la construcción de salas de audiencias adecuadas para el nuevo modelo procesal sino también tecnología, se necesitan sistemas de grabación y reproducción de textos y equipos de video, nuevas formas de archivo, computadores y servidores, entre otros. En las visitas a los despachos se observó que si bien el Consejo Superior de la Judicatura reservó el espacio físico para las salas de audiencias, éstas todavía no se encuentran dotadas de los artículos necesarios para la realización de audiencias. En otras palabras, el espacio físico para las audiencias existe, pero no se cuenta todavía con los elementos tecnológicos para realizarlas⁶¹.

Una importante lección aprendida es que para poder implementar la oralidad en este tipo de procesos se requiere también de un cambio cultural, porque la resistencia al cambio y el apego a la costumbre, pueden erigirse en barreras inexpugnables⁶².

Lo cierto es que la oralidad constituye una política del Estado colombiano⁶³, que no debe ser ajena de otra política de Estado como es la restitución de tierras y territorios. En virtud de lo anterior, es recomendable que la oralidad sea acogida en los procesos de restitución y formalización de tierras de la Ley 1448 de 2011.

4. Los procesos colectivos contribuyen a la eficacia

La implementación de la Ley 975 de 2005 inició con un abordaje individual de los casos, pero después de algún tiempo se hizo evidente que si se trabajaba con este enfoque se necesitarían una gran cantidad de Fiscales y no se

⁶¹Entrevistas No. 5 y 10.

⁶² Jesael Antonio Giraldo Castaño, "La Oralidad en el Proceso Civil", en: Consejo Superior de la Judicatura, Revista Judicial Edición No. 9, Pg. 9.

⁶³ Tal y como lo estableció la Ley 1285 de 2009 en su artículo 1: "Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley".

realizarían mayores avances. Por esta razón, se implementó la estrategia de grupos de trabajo y versiones conjuntas. Los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación se dieron cuenta de que tenían que articularse entre ellos, ya que si no lo hacían iban a incurrir en desgastes innecesarios. Por esta razón, desde hace algún tiempo van a terreno y hacen jornadas conjuntamente, realizan audiencias colectivas y presentan solicitudes de restitución (masivas o colectivas)⁶⁴ ante la Magistratura.

No obstante esta importante lección aprendida, y a pesar de que la Ley 1448 de 2011 contempla explícitamente la posibilidad de tramitar colectivamente las solicitudes de restitución o formalización de predios incluidos en el Registro⁶⁵, hasta el momento ésta ha sido la excepción a la regla en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

La Unidad de Restitución de Tierras no ha impulsado como una política nacional la presentación de casos colectivos⁶⁶, como lo demuestra el hecho de que casi año y medio después de la sanción de la Ley de Víctimas, la entidad no ha creado una metodología para ello, ni ha expedido directrices al respecto⁶⁷. Incluso, de acuerdo a lo expresado por algunos entrevistados, se observa una tendencia a “privilegiar la presentación de demandas individuales sobre demandas colectivas para mostrar ante la opinión pública mayores resultados”⁶⁸.

En lo que respecta a la seguridad, como lo advierte el profesor Luis Jorge Garay, en aquellos casos en los que han existido transformaciones importantes o reconfiguraciones territoriales, la restitución individual no es aconsejable porque

⁶⁴ Las macro restituciones son una metodología empleada por la Unidad de Restitución de Bienes de la Fiscalía General de la Nación.

⁶⁵ Artículo 82, Ley 1448 de 2011, parágrafo.

⁶⁶ Cada regional de la Unidad de Restitución decide presentar los casos de manera individual o colectiva.

⁶⁷ En la Entrevista No. 14 se mencionó que la Unidad de Restitución cuenta con dos documentos que tratan lo metodológico, a saber: la “versión 1 del proceso” y la Circular 005 de Noviembre de 2011. Sin embargo, no fue posible acceder a estos documentos.

⁶⁸ Entrevista No. 5.

no ofrece garantías. Pero incluso, en otros tipos de casos, las macro – restituciones son más recomendables en tanto propician estrategias de seguridad horizontal, que están relacionadas con la reafirmación y el fortalecimiento de los colectivos sociales, culturales y económicos que existían antes del desplazamiento forzado⁶⁹. De otra parte, para que la política pública sea verdaderamente transformadora, se requiere que un buen número de restituciones no se realicen en predios individuales aislados, ya que en Colombia el patrón de despojo y abandono forzado de tierras fue primordialmente grupal y masivo⁷⁰. Ello implica que la reparación debería hacerse de acuerdo con esta particularidad, no únicamente sobre el predio individualmente considerado, sino que debería involucrar conjuntos de predios cercanos, tomando como referente el territorio como concepto comunitario, colectivo y social, y apuntándole también a reconstruir y renovar los tejidos sociales destruidos por los hechos victimizantes. Sólo de esta forma se podrá alcanzar una restitución de naturaleza sistémica y transformadora⁷¹.

En conclusión, el proceso debería tender a: i) Que se privilegien las macro restituciones o restituciones masivas o colectivas sobre la presentación de casos individuales; ii) Que la unidad de análisis para la restitución no sea únicamente el predio individualmente considerado, sino que se involucre el territorio como concepto comunitario, colectivo y social.

⁶⁹ Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia. Memoria y Reparación: Elementos para una justicia Transicional Pro Víctima. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Agosto 2012. Pg. 37.

⁷⁰ En nuestro país el desplazamiento masivo (más de 10 hogares desplazados simultáneamente) y el grupal (de 2 a 10 hogares al mismo tiempo) ocurrieron en el 68% de los casos. Véase, Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, III Encuesta Nacional de Verificación.

⁷¹ Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia. Memoria y Reparación: Elementos para una justicia Transicional Pro Víctima. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Agosto 2012. Pgs. 31 y 40.

5. La importancia de realizar análisis de contexto de la violencia antes de iniciar los procesos

Otra de las lecciones aprendidas de la implementación de la Ley 975 de 2005 es que antes de entrar a trabajar los casos de restitución de tierras es importante realizar lo que la Fiscalía General de la Nación denomina el “contexto de violencia”, estableciendo tanto los actos que constituyen violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos, como las prácticas sistemáticas de los grupos armados⁷².

Para los operadores judiciales es de la mayor importancia conocer la realidad de la jurisdicción donde están operando, ya que ésta varía en las diferentes regiones del país, y aunque en varios lugares hayan existido despojos y desplazamientos, los móviles de estos pueden ser distintos. A este respecto, los Fiscales de Justicia y Paz advierten que incluso los mismos grupos armados tenían diferentes intereses en distintas zonas y también variados modus operandi. Por estas razones, el proceso de restitución de tierras y territorios de la Ley 1448 de 2011 requiere contextualizar el hecho dentro del conflicto armado, aunque con unas exigencias distintas que cuando ello se hace para efectos del proceso de Ley 975 de 2005.

En este sentido, el contexto también puede servir para indagar por qué entraron los actores armados en determinadas zonas, cuál era la realidad política y social, la problemática de las tierras y por qué la intención de apropiación. En cada región sería bueno que la Unidad de Restitución de Tierras y los jueces especializados averiguaran respecto de los megaproyectos previstos por el gobierno, las inversiones, las carreteras, entre otros, pues es posible encontrar allí elementos interesantes para comprender el contexto del despojo a los campesinos y la concentración de las tierras.

⁷²A este respecto, esta entidad avanzó con la expedición de la Directiva No. 001 que define lo que la entidad entiende con respecto al contexto.

El análisis de contexto también puede aportar información sobre los opositores en los procesos, dar luces sobre la sostenibilidad de la restitución y la protección que necesitarán las víctimas de restitución tanto si regresan como si no a los predios restituidos. Adicionalmente el contexto es importante porque permite demostrar que en algunas regiones del país el despojo fue una práctica sistemática, lo que permitiría tramitar varias solicitudes de restitución al mismo tiempo y agilizar el proceso.



Finalmente, el contexto puede ser muy útil en aquellos casos en los cuales el despojo ha sido "legal". En este tipo de casos el contexto y el conocimiento sobre cómo se desarrolló el conflicto en la zona, permite explicar por qué las personas entregaron sus bienes y firmaron legalmente ante las autoridades, y cómo se llegó a la situación de aparente legalidad.

En el marco de la Ley 1448 de 2011 la Unidad de Restitución de Tierras encargó a la Dirección Social apoyar el análisis de

contexto de las zonas micro focalizadas⁷³, para lo cual se creó un grupo de siete contratistas que vienen adelantando los análisis⁷⁴.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación lanzó en el mes de octubre de 2012 un nuevo Sistema de Investigación y Criterios de Priorización, con el objetivo de ayudar a descongestionar y agilizar el curso de la Justicia Transicional, eliminando la percepción de impunidad de la ciudadanía, derivada de la demora en los procesos judiciales (Directiva No. 001 “Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquéllos en la Fiscalía General de la Nación”)⁷⁵. En el marco del mismo, se anunció la creación de una Unidad de Análisis de Contexto que será la encargada de implementar la estrategia de priorización con la que se espera avanzar en casos emblemáticos a través de aporte de pruebas que permitan hacer más expeditos los procesos. El Fiscal General de la Nación señaló que la nueva dependencia estará conformada por aproximadamente 250 personas, entre analistas, expertos investigadores de contexto y fiscales⁷⁶. Con base en esta nueva metodología de investigación se radicó el Proyecto de Ley 193 de 2012 (Cámara), en octubre de 2012, por medio del cual se le dan facultades al Presidente de la República para reestructurar la Fiscalía General de la Nación.

Adicionalmente, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro de Memoria Histórica han tenido acercamientos para que esta última entidad contribuya también en la realización de análisis de contexto para la restitución de tierras. Si bien

⁷³ Artículo 15, numeral 3, Decreto 4801 de 2011.

⁷⁴ Para algunos funcionarios de la Unidad de Restitución existe escepticismo respecto de la efectividad y utilidad del trabajo de este grupo, así como cuestionamientos respecto de los altos costos que éste implica para la entidad. Una fuente que pidió no ser revelada, manifestó que el grupo de análisis de contexto le cuesta al Estado más de 700 millones de pesos al año.

⁷⁵ Jorge Perdomo, Vice Fiscal de la Nación. Citado en: <http://www.mapp-oea.net>

⁷⁶ Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-tendra-nueva-unidad-nacional-de-analisis-y-contexto/>

esta posibilidad hasta el momento no se ha concretado, sigue siendo una posibilidad para el futuro.

Al respecto, llama la atención la confluencia de entidades que se encuentran trabajando sobre un mismo tema, motivo por el cual se recomienda que se delimite cuidadosamente el alcance de lo que le corresponde a cada una de ellas, con el objetivo de evitar la duplicidad de esfuerzos y de funciones y la generación de complementariedades y sinergias.

6. La Defensoría del Pueblo tiene un importante rol en la representación de las víctimas

Dentro del proceso de la Ley 975 de 2005, las víctimas cuentan con diferentes posibilidades para su representación; en efecto, pueden ser representadas por medio de: a) Abogados de confianza, entre los cuales pueden encontrarse organizaciones sociales⁷⁷; b) La Defensoría del Pueblo, que tiene el deber de asistir a las víctimas en el ejercicio de sus derechos en el marco de la ley⁷⁸; c) El Ministerio Público, que deberá intervenir a través de las instituciones que lo conforman, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales⁷⁹ o por d) Actores populares, de conformidad con la jurisprudencia constitucional⁸⁰.

Por su parte, la representación dentro del proceso de Ley 1448 de 2011 es diferente, en tanto se ha interpretado que la víctima puede: a) acudir a los jueces especializados en restitución de tierras por sí sola; b) presentar la solicitud de restitución a través de apoderado, o c) presentar la solicitud de restitución por medio de la Unidad de Restitución de Tierras quien asume el papel de abogado público. Como se observa, no se ha incorporado hasta el momento la

⁷⁷En efecto, según el artículo 36 de la ley, la Procuraduría Judicial para la Justicia y la Paz deberá impulsar mecanismos para la participación de las organizaciones sociales para la asistencia a víctimas.

⁷⁸Artículo 34, inciso 2, de la Ley 975 de 2005.

⁷⁹Artículo 28 de la Ley 975 de 2005 y artículo 11, numeral 5, del decreto 4760 de 2005.

⁸⁰Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2003.

posibilidad de que la Defensoría Pública apodere también a las víctimas, lo cual puede ser un desacierto en tanto una de las lecciones aprendidas del proceso de Ley 975 de 2005 es el importante papel que puede jugar esta entidad pública en este tipo de procesos. A pesar de las dificultades que han venido enfrentado los defensores públicos en Justicia y Paz (un solo abogado con miles de víctimas para representar), en algunas regiones su papel ha sido reconocido como preponderante para impulsar la restitución de tierras⁸¹.

El análisis jurídico de la Ley 1448 de 2011 permite establecer que esta posibilidad de representación por parte de la Defensoría no está automáticamente excluida. Sin embargo, según fue evidenciado en las entrevistas realizadas, debido a la cantidad de trabajo que tiene la entidad y a lo limitado de sus recursos, ésta no ha reivindicado su derecho de representar a las víctimas⁸². Sin embargo, es recomendable que la Defensoría del Pueblo no se quede por fuera de la posibilidad de representar víctimas dentro del proceso de restitución de la Ley 1448 de 2011.

Por otra parte, se debe analizar cuidadosamente el tema de la representación por parte de los apoderados elegidos por las víctimas, ya que uno de los temas críticos que se evidencia cuando la víctima opta por no acudir a los servicios del Estado, es el de los elevados costos judiciales. Cuando la Unidad de Restitución de Tierras es quien apodera a las víctimas, estos costos judiciales (publicaciones y otros) son cubiertos por la entidad, pero cuando la víctima decide ser representada por un abogado de confianza, los gastos judiciales no son cubiertos por el Estado. Esto puede generar efectos adversos, como la pérdida de libertad por parte de las víctimas para decidir quién debe llevar su caso y representar mejor sus intereses. Debido a los altos costos en las transacciones, se pierde la libertad para elegir. Además, no necesariamente quien tiene los recursos económicos es quien mejor puede representar los intereses de las víctimas.

⁸¹ Entrevista No. 11.

⁸² Entrevista No. 9.

Frente a este tema, es importante tomar en consideración el convenio suscrito entre la Unidad de Restitución de Tierras y la Corporación Jurídica Yira Castro⁸³, con el objeto de aunar esfuerzos y recursos técnicos, operativos, administrativos y financieros, en el desarrollo de acciones que apoyen la ejecución de la Política de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas, específicamente en las actuaciones que permitan impulsar los trámites judiciales de restitución de tierras y territorios, a favor de víctimas del departamento del Magdalena.

En virtud de este convenio, las partes se comprometieron a que para el 30 de noviembre de 2012, 60 familias beneficiarias del proyecto habrían acopiado los documentos requeridos por ley para la interposición de la demanda y que para el 30 de diciembre, todas estas familias debían haber demandado la restitución de sus tierras ante los jueces competentes. En otras palabras, se previó mediante la celebración de este contrato, que la Corporación Jurídica Yira Castro asumiría la representación judicial de 60 familias y, aunque no se mencionó de manera explícita en el contrato, los costos judiciales fueron asumidos por la Unidad de Restitución de Tierras. De esta forma se solventó la problemática anteriormente mencionada y se permitió, a favor de las víctimas, que fueran representadas judicialmente por quienes han conocido, tramitado y acompañado sus casos desde años atrás, conocen a la perfección la región y han ganado su confianza.

Por otra parte, de este convenio debe resaltarse como algo positivo que dentro del mismo se incluyó que durante la ejecución del proyecto, 40 familias campesinas que habitan en condiciones de vulnerabilidad predios objeto de procesos de restitución, pero que no tienen la condición de víctimas de despojo y/o abandono forzado respecto de estos predios, sean asesoradas en la reclamación de sus derechos ante las

⁸³ Convenio de Asociación No. 261 de 2012.

entidades competentes por parte de la Corporación. Esto llena un vacío existente, que es que dentro de una misma comunidad haya personas que no pueden ser atendidas por el aparato de restitución, porque de acuerdo con la definición de la Ley 1448 de 2011 no son víctimas, aunque también sean personas vulnerables que necesitan formalizar sus predios. Para evitar generar discriminaciones o acciones con daño, estas personas deben ser atendidas junto con las víctimas del conflicto armado interno. Recién expedida la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se mencionó la posibilidad de que las personas que estuvieran en estas condiciones fueran atendidas por el INCODER o por el Plan Nacional de Formalización, pero estas opciones nunca se concretaron. Por eso se debe resaltar que el Convenio entre la Unidad de Restitución de Tierras y la Corporación Yira Castro haya incorporado esta posibilidad.

De conformidad con lo anterior, es importante que: i) los costos procesales sean siempre asumidos por el Estado, independientemente de quien represente a la víctima durante la etapa judicial del procedimiento de restitución de tierras, tomando siempre en consideración las previsiones realizadas en el artículo 44 de la Ley de Víctimas⁸⁴. De esta forma se garantiza que las personas despojadas u obligadas a abandonar forzosamente sus predios cuenten con una verdadera libertad de elegir quien apoderarlas en el proceso, sin que esta decisión sea mediada únicamente por el tema económico; ii) Que se tomen previsiones para que en las zonas micro focalizadas se atienda no sólo a las víctimas, sino también a la población vulnerable que necesita la formalización de sus derechos. De esta forma se garantiza una intervención integral, sin discriminaciones que puedan generar acciones con daño.

⁸⁴ Artículo 44 de la Ley 1448 de 2011: "Gastos de la víctima en relación con los procesos judiciales".

7. No es posible la investigación de todos los casos, por lo que se da la necesidad de incorporar criterios de priorización, en el caso de la Ley 975 de 2005, y criterios de gradualidad y progresividad, en el caso de la Ley 1448 de 2011

En materia de Justicia Transicional, se debe reconocer y asumir que ningún sistema legal va a conseguir ofrecer una respuesta totalmente satisfactoria a todas las víctimas directas, indirectas, o colectivas afectadas por los hechos criminales masivos cometidos, y que ningún sistema va a dar una respuesta penal total y exhaustiva a dichos fenómenos⁸⁵. Lo anterior, en la medida en que en contextos de violencia masiva como el colombiano, los delitos cometidos por grupos armados pueden ser cientos de miles, con la participación de decenas de miles de personas, lo que desborda las capacidades investigativas del Estado.

Por esta razón, surge la necesidad de que el Estado genere una estrategia de investigación priorizada de los crímenes. Este no es un tema fácil, en tanto la priorización ofende éticamente a las víctimas, para quienes debe haber una investigación completa e integral de todos los delitos cometidos y un castigo a todos los intervinientes. Sin embargo, lo cierto es que la capacidad del Estado no permite que se puedan estudiar todos los delitos, motivo por el cual se deben tomar decisiones, que deben apuntar a: a) describir las estrategias de violencia a nivel macro; b) judicializar y castigar a los responsables más altos c) judicializar y castigar los delitos más graves o que merecen mayor desaprobación social; d) seleccionar temas transversales u horizontales, como por ejemplo casos que atienden a victimizaciones de grupos específicos, como las mujeres, los niños, o los sindicalistas ⁸⁶ . En este sentido, una de las lecciones aprendidas de Justicia y Paz fue la necesidad de incorporar

⁸⁵ Organización de los Estados Americanos, Misión de Apoyo al Proceso de Paz Colombia. Diagnóstico de Justicia y Paz en el Marco de la Justicia Transicional en Colombia. Pg. 10.

⁸⁶ Véase: Diego Eduardo López Medina, hablando para Verdad Abierta sobre selección y priorización de casos en la Ley de Justicia y Paz en Colombia. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=Syd934itWII>

criterios de selección y priorización, para poder aproximarse de una manera menos discrecional a los casos.

Por esta y otras razones, en la reforma de la Ley de Justicia y Paz (Ley 1592 de 2012) se facultó al Fiscal General de la Nación para determinar los criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal. Estos criterios, que tienen carácter vinculante y son de público conocimiento, están dirigidos a esclarecer el patrón de macrocriminalidad en el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley y a revelar los contextos, las causas y los motivos del mismo, concentrando los esfuerzos de investigación en los máximos responsables⁸⁷. Si bien esta transformación en el enfoque investigativo tiene defensores y detractores⁸⁸, por medio de la misma se espera facilitar la expedición de macro sentencias emblemáticas que cubran grupos de las víctimas⁸⁹.

Por su parte, y aunque no se trata de temas completamente análogos (aunque ambos buscan responder a la imposibilidad que tiene el Estado para tramitar de manera simultánea cientos de miles de procesos), la Ley 1448 de 2011 incorporó criterios de gradualidad y progresividad para la restitución y formalización de tierras y territorios, disponiendo en su artículo 76 que el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se implementará de manera gradual y progresiva atendiendo a la seguridad, la densidad histórica del despojo y las condiciones para el retorno.

⁸⁷ Para estos efectos, la Fiscalía General de la Nación adoptará mediante resolución el "Plan Integral de Investigación Priorizada". Artículo 13 Ley 1592 de 2012.

⁸⁸ Los detractores señalan que hay que tener cuidado al priorizar, porque siendo la Ley 975 de 2005 una ley de beneficios y reducción de penas, priorizar a los máximos responsables va a implicar que estos sean también los primeros beneficiados. Véase: Intervención de Gustavo Gallón, en el Evento: Retos y oportunidades de la reforma de la ley de Justicia y Paz. Bogotá, Mayo 14 2012 Disponible en: <http://ictj.org/es/news/los-retos-y-oportunidades-expresados-sobre-justicia-y-paz>

⁸⁹ Forer, Andreas. "Vísteme de prisa que estoy de afán": Sobre la reforma a la Ley de Justicia y Paz. El Espectador, Octubre 19 de 2012.

Para ello el Gobierno Nacional determinó que se adelantarían procesos de macro y micro focalización, mediante los cuales se definen las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas⁹⁰. Para ello estableció que la macro focalización para la implementación del Registro sería definida en el Consejo de Seguridad Nacional, a partir de información suministrada por la instancia de coordinación de responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional (el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras o CI2RT)⁹¹ y, para la micro focalización fueron creadas unas instancias de carácter operativo a nivel local, los Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente o COLR⁹², encargados de adelantar la micro focalización por municipios, veredas y corregimientos.

A pesar de que con respecto a la Ley 975 de 2005 existen avances en esta materia, en la medida en que los criterios para la priorización de casos fueron abordados desde un principio por la Ley 1448 de 2011, y si bien ya se han definido y regulado las instancias para la toma de decisiones, no son claras las razones y argumentos en los que se están sustentado las decisiones, lo que genera preocupación en algunos sectores que exigen transparencia y publicidad.

⁹⁰ Artículo 5, Decreto 4829 de 2011.

⁹¹ El CI2RT es un mecanismo de soporte y asesoramiento gubernamental en materia de seguridad. Se trata de un órgano asesor, que no toma decisiones en materia de seguridad, pero que realiza recomendaciones al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Defensa, para que se tomen las decisiones pertinentes en las zonas de restitución.

⁹² Esta instancia está conformada de la siguiente manera: 1. El Director Territorial de la Unidad de Restitución o su delegado, quien presidirá el COLR. 2. Los representantes de la Fuerza Pública delegados para participar en esta instancia, según lo dispuesto por el Ministerio de Defensa Nacional, los cuales deben ser oficiales superiores con capacidad de decisión. 3. Un delegado de la Procuraduría Judicial para la Restitución de Tierras.

Adicionalmente, pueden ser invitados: el Gerente Regional del Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, la Defensoría del Pueblo, los Alcaldes de los municipios objeto del proceso de micro focalización, el representante regional de la Unidad Nacional de Protección o quien determine la Unidad de Restitución de Tierras.



La percepción que se tiene en algunas de las regiones visitadas es que la micro focalización, la mayoría de las veces, no está siendo estratégica, e incluso que en algunas partes del país puede estar obedeciendo a criterios diferentes a los definidos por la Ley 1448 de 2011⁹³. De esta forma, en una de las regiones se mencionó que se están micro focalizando zonas para privilegiar la formalización de predios baldíos, sin opositor, y donde ya hay retorno, es decir, casos que fácilmente se podrían solucionar por la vía ordinaria, a través de la adjudicación de baldíos de competencia del INCODER⁹⁴ y, en otra de las regiones, se hizo una aseveración preocupante, en el sentido de que las decisiones que se han tomado en el territorio hacen pensar que la micro focalización busca proteger intereses de personas poderosas a quienes la restitución de tierras no les conviene⁹⁵.

⁹³ Criterios de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno.

⁹⁴ Entrevista No. 7.

⁹⁵ Entrevista No. 4.

Infortunadamente, como los argumentos con los que se sustentan las microfocalizaciones no son públicos, es imposible corroborar o desestimar estas apreciaciones. Sin embargo, es posible hacer una reflexión frente a que, por lo delicado del tema, las decisiones deberían hacerse de manera pública y democrática. La transparencia y publicidad en los motivos por los que una zona es microfocalizada, contribuiría a dar mayor legitimidad a las difíciles decisiones que toda priorización impone.

Es importante tener en cuenta: i) Que los miembros integrantes del COLR (Comités Operativos Locales de Restitución), Unidad de Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras y miembros de la Fuerza Pública, adopten los criterios, razones y argumentos utilizados para definir la macro y la micro focalización sean públicos, para que exista transparencia, debate y control por parte de la sociedad y se otorgue mayor legitimidad a las decisiones; ii) No priorizar casos que se podrían resolver por la vía ordinaria, ni zonas donde no exista una verdadera densidad del despojo.

8. Los vacíos normativos de las leyes transicionales, o sus contenidos, no deberían ser llenados por medio de la expedición de normas reglamentarias

Otra importante lección aprendida que dejó la implementación de la Ley de Justicia y Paz, es que los vacíos normativos no pueden ser llenados con la expedición de normas reglamentarias, pues se corre el inminente riesgo de debilitar el contenido de los derechos de las víctimas⁹⁶, al intentar suplir por medio de disposiciones administrativas materias que son de la órbita y competencia del legislador.

En el caso de la Ley 975 de 2005 esto ocurrió por medio de la expedición de Decretos como el 4760 de 2005 y 3391 de 2006 (por los cuales se reglamenta parcialmente la Ley de Justicia y Paz) e inclusive, mediante la expedición de Resoluciones

⁹⁶ Comisión Colombiana de Juristas. Anotaciones sobre la Ley de Justicia y Paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas. Bogotá, 2007. Pg. 28.

por parte de la Fiscalía General de la Nación, a la que se le atribuye haber reglamentado derechos fundamentales de las víctimas por medio de actos administrativos, como por ejemplo la Resolución 3998 de 2006 (por la que se establecen directrices para el procedimiento de recepción de versión libre).

Para superar la “devaluación” del contenido normativo de la Ley 1448 de 2011 mediante su reglamentación por vía administrativa, la Unidad de Restitución de Tierras, así como las instituciones con competencia en la materia, deberían respetar siempre la jerarquía de las normas civiles transicionales creadas por el legislador y evitar todo proyecto de normas reglamentarias que pretenda superar vacíos normativos o modificar el contenido de sus disposiciones.

9. Es importante avanzar en la creación de metodologías

En el proceso de implementación de la Ley de Justicia y Paz, la Fiscalía General de la Nación creó diferentes metodologías que contribuyeron al proceso. Así, por ejemplo, previó una metodología para la diligencia de versión libre que fue recogida en varias Resoluciones⁹⁷; así como el protocolo “Procedimiento General de la Unidad de Justicia y Paz”⁹⁸, documento que establece las normas de actuación de los funcionarios, desde el inicio del proceso hasta la audiencia de lectura del fallo y sentencia y desarrolla aspectos tan detallados como la forma en la que se deben llevar las carpetas del caso, entre otras cuestiones.

Por su parte, uniendo los esfuerzos de varias entidades, en el marco del Subcomité de Atención Integral a las Víctimas, se desarrolló el Modelo Interinstitucional de Atención a Víctimas como una estrategia para facilitar a las víctimas la exigibilidad de sus derechos. En este contexto, se adelantó un proceso de construcción de herramientas que permitió a las diferentes entidades optimizar la atención a los

⁹⁷ Fiscalía General de la Nación, Resoluciones 0-03998 del 6 de diciembre de 2006; 0-0387 del 12 de febrero de 2007 y 0-02296 del 3 de julio de 2007.

⁹⁸ Adoptado en el Sistema de Gestión de Calidad (código FGN – 58000– P–1)

solicitantes mediante rutas, procedimientos, formatos, directrices y la utilización de un lenguaje común⁹⁹.

En este orden de ideas una lección aprendida que dejó la experiencia de la Ley 975 de 2005 es que la creación de metodologías o protocolos para la estandarización y articulación, como las anteriormente mencionadas, son de la mayor importancia en tanto facilitan el ejercicio de los derechos de las víctimas.

No obstante lo anterior, y transcurrido un año y medio desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, es poco lo que se ha avanzado en la creación de metodologías dentro del proceso de restitución y formalización de tierras y territorios¹⁰⁰, y la percepción que resulta de las visitas a diferentes regiones realizadas en el marco del presente estudio, es que el abordaje de los casos se está haciendo de manera distinta en cada región, lo cual en esta etapa no plantea problemas, pero que en el futuro, con el avance gradual del proceso de restitución, tendrá que tender a estandarizarse.

En este sentido, sería positivo que las instituciones con competencia en la materia también avanzara en el desarrollo de metodologías, que estandaricen materias como: a) La documentación de casos; b) salidas a terreno; c) diligencias de comunicación; d) notificaciones; e) cartografía social, entre otras.

10. Es necesario fortalecer el cumplimiento de las sentencias de Justicia Transicional emanadas de los jueces o tribunales

Le implementación de la Ley de Justicia y Paz también mostró que es necesario fortalecer el cumplimiento de las

⁹⁹ Ministerio del Interior y de Justicia, Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz. 5 años de la Ley de Justicia y Paz, Balance Interinstitucional. Bogotá, 2010. Pg. 30.

¹⁰⁰ La Unidad de Restitución de Tierras manifestó que con respecto a la metodología la entidad ha generado los siguientes avances: Documento "Versión 1 del Proceso"; Circular 005 de Noviembre de 2012 que recoge los principales hitos en materia de metodología y modificación del Decreto Reglamentario 4829 de 2011, actualmente en trámite.

sentencias expedidas por los operadores judiciales, pues la experiencia en algunos de los casos ha sido que el Gobierno Nacional se ha demorado en dar cumplimiento a sentencias en firme¹⁰¹ en las que los jueces han ordenado indemnizar, acudiendo a parámetros aceptados nacional e internacionalmente, los perjuicios causados a las víctimas de hechos atroces y en las que se ha hecho un llamamiento a la responsabilidad subsidiaria del Estado.

Estas demoras y, en algunos casos, dificultades o incluso negativa por parte de ciertas instituciones en el cumplimiento de los fallos, por parte de quienes están llamados a proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades¹⁰², debilita la Justicia Transicional Colombiana.

En virtud de lo anterior, se realiza un llamado al oportuno cumplimiento de los fallos judiciales en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras por parte de las instituciones llamadas con responsabilidad en la materia. Resulta importante enfatizar este aspecto, en cuanto se prevé que en implementación de la Ley 1448 de 2011 sean expedidos fallos que susciten controversia¹⁰³ y que impliquen erogaciones por parte del Estado, pero que en todos los casos, por el respeto debido a las autoridades judiciales y a las víctimas, deberán ser acatados. Para ello el Estado debería garantizar la disponibilidad de recursos humanos y financieros para el cumplimiento de los fallos.

¹⁰¹ Sentencias de Justicia y Paz de Arauca y Mampuján.

¹⁰² Artículo 2, Constitución Política.

¹⁰³ Los relacionados con el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011 podrían ser algunos de ellos, así como los derivados del literal.

CAPÍTULO 3

Otras Lecciones Aprendidas

1. Las reformas o modificaciones que se desprendan en desarrollo de la ley no pueden demorarse, pues se comprometen los derechos de las víctimas y el apoyo de la sociedad en general

El transcurso de los años demostró que la Ley 975 de 2005 no fue suficiente para dar la respuesta que la complejidad del fenómeno exigía y la protección y reparación a las víctimas imponía. Si bien se hizo evidente la necesidad de realizar modificaciones a la Ley para no generar la total frustración de las víctimas y de la sociedad, las respuestas se demoraron en llegar¹⁰⁴. Sólo hasta el año 2011, siete años después de expedida la norma, se tramitó una reforma legal, a pesar de que, como se señaló más arriba, desde tiempo atrás se habían identificado las limitaciones de la Ley de Justicia y Paz y que algunas de esas dificultades debían superarse desde el Congreso de la República¹⁰⁵.

Por esta razón una importante lección aprendida que puede aplicarse a la Ley 1448 de 2011, es que las modificaciones legales que sean identificadas como necesarias e importantes para agilizar el procedimiento o superar obstáculos procesales, deben tramitarse con celeridad. Por este motivo, se recomienda a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Unidad de Restitución de Tierras, que

¹⁰⁴ Organización de los Estados Americanos, Misión de Apoyo al Proceso de Paz Colombia. Diagnóstico de Justicia y Paz en el Marco de la Justicia Transicional en Colombia. Pg. 10.

¹⁰⁵ De esta forma, los obstáculos procesales que dilataron las etapas del proceso judicial retrasaron la expedición de sentencias, debilitaron las garantías judiciales y dificultaron la efectividad de los derechos de las víctimas.

habiéndose reflexionado en varios escenarios la necesidad de realizar algunas transformaciones al proceso de restitución, estas transformaciones se realicen con celeridad. No obstante, se deben evaluar las reformas antes de llevarlas al Congreso, ya que podrían producirse desgastes innecesarios al intentar el trámite de leyes que contengan disposiciones que no sean absolutamente necesarias.

En este sentido es importante que, identificada la necesidad de modificaciones legales importantes e indispensables para agilizar el procedimiento o superar obstáculos, éstas se tramiten con celeridad.

2. Los cambios normativos que generen traslados de competencias deberían hacerse en modo que no perjudiquen a las víctimas

Al ser aprobada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación desapareció, al igual que sus Comisiones Regionales de Restitución de Bienes. Por esta razón, las 12 Comisiones existentes en el país procedieron a entregar sus archivos a la Unidad de Restitución de Tierras. De esta forma, por ejemplo en Antioquia le fueron entregadas a la Unidad de Restitución 63 cajas con 1.045 expedientes de reclamaciones de tierras abandonadas o despojadas por grupos paramilitares¹⁰⁶. No obstante esta labor de documentación realizada durante más de dos años, al ser trasladados los expedientes de una entidad a otra, no se tomaron en consideración los avances de los casos, ni las expectativas de las víctimas; y los titulares del derecho a la restitución de tierras tuvieron que surtir todos los trámites del procedimiento para la restitución dispuestos por la Ley 1448 de 2011. Ello generó confusión y descontento entre las víctimas. Por esta razón, una lección aprendida de la implementación de la Ley 975 de 2005 es que los cambios normativos que generen traslados de competencias se deben hacer evitando perjudicar a las víctimas que ya

¹⁰⁶ <http://noticias.telemedellin.tv/comision-de-restitucion-cierra-capitulo-antioquia/>

acudieron ante el Estado y realizaron los trámites correspondientes.

A pesar de lo anterior, en virtud de lo establecido por la reforma de la Ley de Justicia y Paz (Ley 1592 de 2012) se ha revivido un escenario similar, en tanto en esta norma se dispone que la Sala del Tribunal Superior del Distrito Judicial remita el expediente a la Unidad de Víctimas y/o Unidad de Restitución de Tierras “para la inclusión de las víctimas en los registros correspondientes, para acceder de manera preferente a los programas de reparación integral y de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011 a los que haya lugar” (se subraya). En otras palabras, los trámites de restitución de tierras que se venían tramitando mediante el proceso de Justicia y Paz tienen que ser remitidos –esta vez no a una, sino a dos entidades estatales diferentes: las Unidades de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras– para que, una vez recibidos por estas instituciones, inicien los procedimientos previstos por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta disposición es susceptible de afectar los derechos de las víctimas por las siguientes razones:

- 🌿 En primer lugar, la remisión de los procesos es un tema complejo, en tanto no se pensó una estrategia integral para que se genere un verdadero empalme o articulación entre lo que se viene tramitando por Ley 975 de 2005 y lo que se tramitará por Ley 1448 de 2011. La Unidad de Restitución de Tierras manifestó que, si bien intentaron reunirse con la Fiscalía General de la Nación con anticipación, no fue posible, y decidieron hacerlo después de la sanción de la norma. Ello puede explicar por qué en las regiones visitadas se evidenció un completo desconcierto de lo que sobrevendría tras la aprobación de la Ley 1592 de 2012, lo cual es preocupante si se tiene en cuenta que son 2.600 casos, a nivel nacional, los que deben remitirse de una jurisdicción a otra y teniendo en cuenta que lo que está en juego son los derechos de las víctimas. Adicionalmente, la entrega se puede demorar porque la Fiscalía se encuentra construyendo índices para

todos los expedientes; esta entidad ha manifestado que quiere entregar la información de manera organizada, pero no ha dado un plazo para hacerlo¹⁰⁷.

En segundo lugar, preocupa el avance de los procesos. Existe un temor fundado de que procesos que estaban muy adelantados vean truncado su avance, teniendo que volver a comenzar. Este riesgo se evidencia al haber ordenado la Ley 1592 de 2012 la remisión para que las víctimas sean incluidas en los registros correspondientes, como paso necesario para poder acceder a los programas de reparación integral y de restitución de tierras. Esto quiere decir que, a pesar de haber cursado buena parte del procedimiento de la Ley 975 de 2005, a estas víctimas no se les concede una entrada automática a la Ley 1448 de 2011, sino que deben empezar el procedimiento como si fuera la primera vez que se acercan al Estado a exponer sus casos, teniendo además que surtir la etapa de registro ante dos autoridades diferentes: la Unidad de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras. Una reglamentación más favorable a estas víctimas, habría dado a la Unidad de Restitución la facultad para hacer la inscripción directa en los registros de la Ley de Víctimas, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos legales para ello, de conformidad con las normas vigentes¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Entrevista No. 14. Adicionalmente se tiene pensando tramitar un decreto reglamentario.

¹⁰⁸ Respecto a este punto vale la pena mencionar que una reflexión similar fue hecha por la Misión en lo que se refiere a uno de los puntos críticos de la Ley 1424 de 2011, de acuerdo con el cual en caso de insolvencia económica del desmovilizado, las víctimas que se hayan acreditado como intervinientes o partes dentro del proceso penal, tendrán derecho a la indemnización administrativa subsidiaria del Estado. Para estos efectos, en el artículo 10 del Decreto 2601 de 2011, se dispuso que una vez comprobada la imposibilidad o insuficiencia por parte del desmovilizado, la autoridad judicial ordenará a la autoridad administrativa competente la inscripción en el Registro Único de Víctimas creado por la Ley 1448 de 2011. Al respecto, la Misión manifestó que si la condición de víctima era probada en el transcurso del proceso penal, no debería ser necesario cumplir con otro trámite y debería bastar para la inclusión en el Registro la mera comunicación judicial. Véase, Organización de los Estados Americanos, Misión de

Por último, se observa que, de acuerdo con el nuevo esquema creado por la Ley 1592 de 2012, durante el procedimiento de Justicia y Paz la Sala del Tribunal Superior de Distrito Judicial debe incorporar en el fallo lo dicho por las víctimas en el incidente de identificación de las afectaciones causadas¹⁰⁹, y remitir el expediente a las Unidades de Víctimas y de Restitución de Tierras para la inclusión de las víctimas en los registros correspondientes, a fin de que estas puedan acceder de manera preferente a los programas de reparación integral y de restitución de tierras de que trata la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, la norma no especifica cómo se concretará ese procedimiento, los tiempos y la prelación de estos casos. Surgen entonces varias preguntas: a) Para efectos de la restitución de tierras, ¿cómo se garantizará el derecho de las víctimas que venían tramitando sus casos por medio de la Ley 975 de 2005, y al mismo tiempo la implementación de la Ley 1448 de 2011, con la macro y la micro focalización? ¿Qué ocurrirá con la restitución y formalización de los predios de las víctimas que no estén dentro de las áreas focalizadas, pero que ya iniciaron procesos conforme la normatividad vigente en su momento?

En virtud de lo anterior, es necesario que la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, en especial la Subunidad Élite de Persecución de Bienes en articulación con la Unidad de Restitución de Tierras, desarrolle un plan de empalme para que haya una transición ágil e integral de los casos que se venían tramitando por Ley 975 de 2005 y que ahora deben ser atendidos por las instituciones y mediante los procedimientos establecidos en la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente, se debe garantizar que los procesos tengan

Apoyo al Proceso de Paz, Diagnóstico de Justicia y Paz en el Marco de la Justicia Transicional en Colombia, Pgs. 130 – 132.

¹⁰⁹ Únicamente con el fin de contribuir al esclarecimiento del patrón de macro – criminalidad, así como los contextos, las causas y los motivos del mismo, ya que se establece que las afectaciones en ningún caso serán tasadas.

continuidad y que a las víctimas acreditadas en Justicia y Paz se les garantice su derecho de prelación.

3. Resulta fundamental fijar metas realistas

Aunque la Ley 975 de 2005 se estructuró bajo una pretensión de eficiencia, hoy día esos objetivos de eficiencia no parecen ser alcanzables. El caso de la Ley 1448 de 2011 es similar, ya que el Gobierno Nacional fijó metas que parecen ser difíciles de lograr. Así, si bien en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció la meta de 160.000 restituciones para el cuatrienio, en el año 2011 sólo se pudieron adelantar 699 restituciones (que cobijan 18.119 hectáreas) por vía administrativa, y en el 2012 sólo se expedieron cinco fallos por vía judicial¹¹⁰.

A pesar de lo anterior, en varias de las entrevistas los funcionarios manifestaron sentirse permanentemente presionados por el cumplimiento de las metas e, incluso, algunos de ellos atribuyeron la toma de decisiones polémicas (como por ejemplo, que se privilegie la presentación de demandas individuales sobre las demandas colectivas) a la presión existente por el cumplimiento de los resultados proyectados.

Por lo anterior, sería muy positivo que el Ministerio de Desarrollo Rural y la Unidad de Restitución de Tierras realizaran una reflexión sobre las metas propuestas en materia de restitución de tierras, que permita ajustar dichas metas a criterios realistas, que obedezcan más a la objetividad de la actualidad institucional y procesal de la restitución de tierras y territorios, manejando la generación de expectativas de la sociedad y, principalmente, de las víctimas.

¹¹⁰ Casos de Tibú, Ataco y Mampuján (que ya tenían sentencia en firme en Justicia y Paz, por parte de la Corte Suprema de Justicia, ordenando la formalización de los predios de las víctimas, que fue lo mismo que se logró acudiendo al juez especializado en restitución de tierras).

4. Es importante fomentar entre los funcionarios el conocimiento de los fallos de la Corte Constitucional

Aun siendo algo evidente, se hace pertinente recordar que las sentencias de la Corte Constitucional son de obligatorio cumplimiento y, en consecuencia, las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011 que sean declaradas por la corporación como inexequibles deben salir del ordenamiento jurídico, mientras que las que sean declaradas constitucionales de una manera condicionada deberán ser aplicadas según la interpretación dada por la Corte, que es la única posible.



Si bien los fallos de inexequibilidad son de carácter general, obligatorio, erga omnes y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional; durante la aplicación de la Ley de Justicia y Paz se evidenciaron intentos por desconocer algunas de las declaraciones de inexequibilidad realizadas por el máximo Tribunal Constitucional. Fue así como la Rama Ejecutiva, haciendo uso de sus facultades reglamentarias,

intentó revivir por medio de los Decretos 3391 y 4436 de 2006 (por los cuales se reglamenta parcialmente las leyes 975 de 2005 y 782 de 2002), normas que fueron extraídas del ordenamiento jurídico. Este tipo de actuaciones no favorecen a la Justicia Transicional.

Por tal motivo sería muy positivo que los Jueces y Magistrados junto con el Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Restitución de Tierras, fomentaran entre los funcionarios relacionados con el proceso de restitución de tierras y territorios, el conocimiento de los fallos de la Corte Constitucional respecto de las declaratorias de inexecutable de la Ley 1448 de 2011 y los artículos que cuentan con constitucionalidad condicionada, a fin que sean acatados en las diversas instancias del proceso de restitución de tierras.

5. Fortalecer la independencia judicial es fundamental

Durante la implementación de la Ley 975 de 2005 se debatió si la Rama Ejecutiva del Poder Público estaba intentando interferir en la labor independiente que tienen los jueces al momento de decidir las medidas de reparación integral pertinentes.

Una de estas discusiones tuvo lugar a raíz de la expedición del Decreto 3391 de 2006 que encargó a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación¹¹¹ la formulación de unos criterios de proporcionalidad restaurativa para ponderar los diferentes actos de reparación. En el mencionado Decreto se señaló que “los criterios formulados serán considerados por los jueces para efectos de establecer las obligaciones de reparación”, lo que fue denunciado por algunas organizaciones sociales como un intento para que los mencionados criterios tuvieran un valor normativo, lo cual es contrario a la Constitución Política porque vulnera el artículo 230 que establece que los jueces sólo estarán sometidos al imperio de ley¹¹².

¹¹¹ Artículo 16, Decreto 3301 de 2006.

¹¹² En palabras de la Comisión Colombiana de Juristas: “Por medio de un decreto

Por esta razón, es importante reflexionar sobre la adopción de las medidas necesarias por parte de los Jueces y Magistrados y el Consejo Superior de la Judicatura, que permitan blindar la independencia judicial en todo momento, evitando cualquier tipo de disposiciones reglamentarias que puedan interferir con la independencia judicial.

6. Para el éxito de los procesos resulta esencial garantizar la seguridad de las víctimas y funcionarios

La Ley 975 de 2005 se ha venido implementando en un contexto en el cual no ha cesado el conflicto armado interno. Esto ha puesto de manifiesto la importancia del cumplimiento del deber del Estado de proteger la vida y la integridad personal y familiar de las víctimas reclamantes, quienes deben tener todas las garantías para poder participar en los procesos, así como las garantías para retornar a sus tierras y territorios tras de la restitución jurídica de los mismos. Esta condición se repite en la implementación de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de la continuación del conflicto que dio lugar a la existencia de los hechos victimizantes.

Si bien la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras prevé que se tome en consideración la situación de seguridad desde el inicio del proceso de restitución hasta la culminación del mismo¹¹³, la seguridad de los reclamantes y sus familias continúa siendo un tema crítico, como lo demuestran los siguientes hechos:

no se puede obligar a aplicar una serie de principios creados por un organismo como la CNRR que carece de independencia del gobierno y que está conformado en su mayoría por miembros nombrados por el Presidente de la República. Por esta vía, se vulnera el principio de independencia judicial consagrado en el artículo 228 de la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, porque se interfiere en la labor autónoma que deben tener los jueces al momento de decretar las medidas de reparación pertinentes".

¹¹³ Siendo éste uno de los criterios que deben ser tenidos en cuenta para la macro y micro focalización y habiéndose establecido que después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que garanticen la seguridad para las vidas, la integridad personal y la de las familias de los reclamantes. Artículos 76 y 104 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente.

- 🌿 Entre el año 2005 y el 2012 fueron asesinadas 60 víctimas reclamantes de tierras en todo el país¹¹⁴.
- 🌿 Se ha venido observando una creciente ola de amenazas, ataques e intimidaciones contra algunos defensores de Derechos Humanos¹¹⁵.
- 🌿 Prueba de ello es que muchas personas víctimas de abandono y despojo forzado de tierras relacionadas con el procedimiento de restitución y territorios han sido amenazadas; entre los amenazados se encuentran: desplazados, reclamantes de tierras, líderes, miembros de las Mesas de Víctimas, congresistas, funcionarios de la Defensoría del Pueblo y de la Unidad de Restitución de Tierras, entre otros¹¹⁶.
- 🌿 Aunque en muchos casos se han presentado las respectivas denuncias, hay una “tensa calma” entre

¹¹⁴ Fundación Forjando Futuros e Instituto Popular de Capacitación. Restitución Colectiva de Tierras en Colombia. Primera Edición, Julio de 2012. Pg. 7.

¹¹⁵ María Teresa Ronderos. “La Prueba Ácida”. Periódico El Espectador. Bogotá, Febrero 15 de 2013.

¹¹⁶ Véase (entre otros):

<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/aumentan-amenazas-lideres-de-restitucion-de-tierras-67241>;

<http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-382634-nueva-amenaza-del-ejercito-de-restitucion-de-tierras-contra-ivan>;

<http://www.rcnradio.com/noticias/denuncian-nuevamente-amenazas-de-muerte-lideres-de-restitucion-de-tierras-en-bolivar-46589>;

<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/aumentan-amenazas-lideres-de-restitucion-de-tierras-67241>;

http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12300749.html; <http://www.elheraldo.co/judicial/ejercito-anti-restitucion-de-tierras-amenaza-a-cinco-lideres-sucrenos-90868>;

<http://www.oidhaco.org/?art=1537&lang=es>;

<http://www.semana.com/nacion/articulo/denuncian-amenazas-contra-lideres-restitucion-tierras/265769-3>; <http://www.lasillavacia.com/historia-invitado/37202/carmen-andrea-becerra-becerra/el-difcil-camino-de-la-restitucion-de-tierras>; <http://diarioadn.co/actualidad/colombia/denuncian-15-amenazas-en-el-%C3%BAltimo-mes-contra-%C3%ADderes-de-tierras-1.35712>.

las autoridades, y las investigaciones no avanzan con la suficiente celeridad¹¹⁷.

- 🌿 A comienzos del año, siete congresistas demócratas del Congreso de Estados Unidos enviaron una carta al presidente Juan Manuel Santos, expresándole su gran preocupación por las amenazas que enfrentan los líderes de los procesos de restitución de tierras y territorios en Colombia, en especial las de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó, ubicadas en el Departamento del Chocó. Los congresistas manifestaron que en este momento 45 líderes de esa comunidad se encuentran amenazados.

- 🌿 En el Informe Anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia, se señala que continúan las agresiones y amenazas contra los defensores de Derechos Humanos, principalmente aquéllos relacionados con procesos de restitución de tierras.

- 🌿 La garantía de la seguridad de los funcionarios/as encargados de la restitución y la formalización de tierras también encuentra dificultades. El relacionamiento de la MAPP/OEA con los jueces y magistrados especializados ha permitido conocer situaciones que evidencian la especial exposición de estos funcionarios a situaciones de riesgo, que incluso tienen que ver con dificultades fácilmente solucionables, como la ubicación y condiciones de las instalaciones desde las cuales están ejerciendo sus funciones¹¹⁸.

¹¹⁷ Disponible en:

<http://www.radionacionaldecolombia.gov.co/component/topcontent/article/1-noticias/31018-incremento-de-amenazas-contralideres-de-restitucion-de-tierras-en-carmen-de-bolivar>.

¹¹⁸ Para dar sólo un ejemplo, la Policía Nacional recomendó hace unos meses en el informe de estudio de riesgo de las instalaciones donde funcionan los despachos judiciales en Medellín, trasladar estas oficinas a otras instalaciones que

Hechos como los anteriormente mencionados evidencian que la seguridad dentro del proceso de restitución de tierras y territorios no está plenamente garantizada y que el Estado tiene todavía importantísimos retos en la materia, de los cuales dependerá en buena medida el éxito de la política pública.

En respuesta a esta problemática, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras estableció que las autoridades competentes adoptarán medidas de protección integral a las víctimas, con enfoque diferencial. Adicionalmente, el Decreto 4065 de 2011 creó la Unidad Nacional de Protección, como entidad encargada de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por sus actividades, condiciones o situaciones, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo. En este marco, la Unidad puede establecer medidas de protección tanto a reclamantes, como a funcionarios judiciales y administrativos de las entidades con responsabilidad en la restitución.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, la situación de protección de reclamantes, sus familias y funcionarios enfrenta serios desafíos. Al respecto, diferentes expertos y organizaciones han realizado algunas recomendaciones y propuestas que se exponen a continuación.

brinden mayor seguridad, tanto para los funcionarios como para las personas que pudieren intervenir en cualquier proceso de restitución de tierras. En el informe se afirma que: "uno de los grandes riesgos que presentan los funcionarios de la rama judicial es que el edificio donde están las oficinas sirve como parqueadero público, las cámaras no funcionan y el horario de salida de los funcionarios se da después de las 5:30 pm, hora en que se encuentra un alto volumen de población flotante en actividades de comercio informal (...) y se incrementan los hurtos y el comercio de sustancias psicoactivas"¹¹⁸. No obstante la advertencia realizada por la Policía Nacional, todavía no se ha dado el traslado de los funcionarios. Véase: Policía Nacional. Informe de estudio de seguridad de instalaciones. 21 de Agosto de 2012.

Fundación Forjando Futuros¹¹⁹

- 🌿 Prohibir porte de armas, incluso con salvoconducto, en las zonas ya establecidas por el Gobierno para la restitución.
- 🌿 Publicar, con una amplia difusión, el nombre de las personas vinculadas al testaferrato y apropiación ilícita de tierras, tal como se hace con la persecución de otros delitos.
- 🌿 Presentar los resultados de las investigaciones judiciales por los homicidios causados a víctimas reclamantes de tierras para que la sociedad colombiana tenga la certeza que estos delitos son judicializados.
- 🌿 Tener una central de inteligencia dedicada exclusivamente a la lucha contra los aparatos organizados de poder para el crimen, con el fin de lograr su desestructuración y sometimiento a la justicia mediante un trabajo articulado de las autoridades y la Fiscalía General de la Nación.
- 🌿 Crear una política de seguridad sostenible para las víctimas reclamantes de tierras, desestructurando los aparatos de poder criminal en las regiones de mayor despojo, para garantizar la restitución y el retorno. La protección a las víctimas no puede ser provisional y corta. En este mismo sentido, se deben desestructurar las bandas criminales que actualmente operan en amplios territorios.

¹¹⁹ Fundación Forjando Futuros e Instituto Popular de Capacitación. Restitución Colectiva de Tierras en Colombia. Primera Edición, Julio de 2012. Pg. 78.

Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia¹²⁰

- 🌿 Privilegiar las restituciones masivas, grupales o colectivas.
- 🌿 No realizar restitución individual donde hayan existido transformaciones importantes o reconfiguraciones territoriales.
- 🌿 Reafirmar el fortalecimiento de colectivos sociales, culturales y económicos que existían entre los campesinos antes del desplazamiento forzado, con el propósito de promover estrategias de seguridad horizontal y afianzar lazos de confianza y cooperación mutua.
- 🌿 Fortalecer el Estado de derecho, mediante el reforzamiento de la presencia de autoridades civiles y el control de éstas sobre las militares.
- 🌿 Evitar poner en riesgo a las víctimas en lugares poco seguros, donde se podrían reproducir dinámicas de estigmatización.
- 🌿 Concertar con las víctimas los mecanismos de protección para asegurar el desarrollo de las actuaciones procesales, como por ejemplo las notificaciones, en las que el elemento militar o el acompañamiento armado no sean las únicas medidas ni tampoco las más preponderantes, de manera que se reduzca el riesgo para ellas.
- 🌿 Completar el enfoque de seguridad para que la estrategia no se base en una noción parcial de seguridad que dependa de un esquema preponderantemente militar o reduzca la seguridad solamente a la presencia de la fuerza pública.

¹²⁰ Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia. Memoria y Reparación: Elementos para una justicia Transicional Pro Víctima. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Agosto 2012. Pg. 36.

María Teresa Ronderos¹²¹

🌿 Cuando se sepa quien está amenazando al líder de tierras, en lugar de sólo brindarle seguridad a la víctima dándole un celular, un chaleco antibalas y un escolta, la Fuerza Pública y demás autoridades (alcaldes, fiscales, jueces) deben actuar, poniéndole toda la presión posible al victimario. Lo anterior, si se tiene en cuenta que la protección física ayuda, pero debe ser temporal mientras entran en acción los poderes reales; sin embargo hoy es la única protección.

7. Los operadores judiciales tienen un importante rol como generadores de cambio

En Justicia y Paz se evidenció que el desafío al que se enfrenta el operador jurídico que tiene a su cargo la aplicación de la Ley 975 se extiende más allá de la ejecución de los procedimientos establecidos, “Enmarcada en la Constitución y en la protección de los derechos humanos, la tarea del operador jurídico se deberá orientar a garantizar que los derechos subjetivos de las víctimas y de la sociedad sean protegidos y respetados en todas las etapas del proceso”¹²². Por esta razón, en los procesos de Justicia Transicional, los jueces y magistrados son figuras preponderantes que garantizan que el principio de legalidad sea la columna vertebral del proceso, y a quienes les corresponde garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral¹²³.

Adicionalmente, cada vez con mayor frecuencia, en el mundo entero las intervenciones judiciales demuestran ser

¹²¹ Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-404929-prueba-acida>

¹²² Comisión Colombiana de Juristas. Anotaciones sobre la Ley de Justicia y Paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas. Bogotá, 2007. Pg. 12.

¹²³ “Es tarea de todos los operadores de justicia evitar que los procesos de “justicia y paz” se conviertan en el escenario de los victimarios para justificar sus actos, manifestar su arrepentimiento, pedir perdón y salir premiados con la pena alternativa. ¡Eso no es justicia!”. Comisión Colombiana de Juristas. Anotaciones sobre la Ley de Justicia y Paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas. Bogotá, 2007. Pg. 29.

importantes generadoras de efectos políticos, jurídicos, económicos y sociales respecto a problemas estructurales¹²⁴ (como lo es la restitución y formalización de las tierras despojadas y abandonadas en el marco del conflicto armado interno para el caso colombiano). De esta forma, se ha venido reconociendo que el papel de los jueces es un elemento fundamental para la transformación social, encontrándose cada vez más argumentos acerca de la utilidad y legitimidad del activismo judicial¹²⁵.

En el conversatorio organizado por la MAPP/OEA en el mes de julio de 2012 los jueces y magistrados de Justicia y Paz se pronunciaron sobre este tema, enfatizando el importante papel que corresponde al juez transicional. Con mucha franqueza mencionaron que su labor se presta para hacer un activismo judicial mucho mayor del que se puede hacer en el proceso penal o en el proceso civil ordinario, estando la judicatura en la posibilidad de tomar medidas diversas y ambiciosas que no sólo tengan efectos entre los sujetos procesales sino que trasciendan a la sociedad¹²⁶.

¹²⁴ En efecto, existe una tendencia internacional hacia el protagonismo de los jueces constitucionales en la realización de los derechos. Algunos ejemplos de este “neo constitucionalismo progresista” son la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de India, que ha abordado temas sociales estructurales como el hambre y el analfabetismo; la Corte Constitucional sudafricana que ha sido fundamental para la promoción de derechos como la vivienda y la salud y para obligar al Estado a tomar acciones en contra del legado económico y social del apartheid; algunas Cortes Argentinas que han venido desarrollando una jurisprudencia protectora de derechos relacionados con la seguridad social; entre muchos otros. Véase, Cesar Rodríguez Garavito “Cortes y Cambio Social”, Pgs. 16 y 17.

¹²⁵ Como ejemplo para el caso colombiano, se puede citar el libro de Cesar Rodríguez Garavito “Cortes y Cambio Social”, en el que se hacen importantes reflexiones sobre el papel que tienen las Cortes en una democracia. Para ello, se estudia la intervención de la Corte Constitucional Colombiana para proteger los derechos de la población desplazada, concentrando el foco de análisis en los efectos de la sentencia.

¹²⁶ Para el caso de Justicia y Paz se pueden mencionar algunos ejemplos como los siguientes: hacer política criminal, política carcelaria, tomar decisiones en materia de reinserciones de los postulados o en materia de reparación a las víctimas.

Las anteriores reflexiones aplican también para los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, quienes tendrán que decidir si van a jugar o no, por medio de sus fallos y de las órdenes que emitan en ellos, un papel como agentes transformadores de la sociedad. Si bien estos funcionarios, como su nombre lo indica, son jueces y magistrados “especializados en restitución de tierras” nada les impide que en sus sentencias tomen medidas que hagan realidad los otros derechos constitucionales de las víctimas y estimulen el cambio social¹²⁷.

Por el contrario, una activa intervención de su parte parece estar justificada en el hecho de que la Justicia Transicional civil fue creada en Colombia para responder a una situación de estancamiento estructural que estaba limitando el acceso a los derechos constitucionales de las víctimas del conflicto armado interno. Por esta razón, una intervención judicial activa no debe ser vista como una invasión a las competencias de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, sino como una oportunidad para dar trámite al funcionamiento del Estado y promover la protección de los derechos de los despojados y desplazados.

Por ello es importante respaldar a los operadores judiciales que decidan hacer por medio de sus fallos en derecho, un sano activismo judicial, para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas reparadas

8. Es necesario fortalecer otras medidas complementarias para garantizar la sostenibilidad de los procesos

Las experiencias en restitución a través de la Ley 975 de 2005 han demostrado que la obtención de la restitución en sede judicial no garantiza que las víctimas retornen. Ello es así,

¹²⁷ Al respecto debe tenerse en cuenta que el literal p del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 les permite a los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, emitir “las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas” (se subraya).

entre otras razones, porque las condiciones materiales de las personas desplazadas son muy precarias ¹²⁸ y también porque en los lugares de donde se desplazaron las víctimas, muchas veces se configuraron “paisajes del miedo” o “geografías del terror” ¹²⁹ que hacen que ya no sientan el deseo o no tengan la capacidad de retornar. De igual modo ocurre con la restitución a aquellas personas que fueron despojadas forzosamente.

Frente a lo mencionado es importante recordar que, de acuerdo con la III Encuesta Nacional de Verificación, realizada por la Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, más del 82% de los hogares desplazados tuvo pérdidas de índole material y, para el 2011, más del 74% de estos hogares tienen ingresos que los ubican por debajo de la línea de indigencia, aunque antes del desplazamiento sólo el 31% se encontraba en esta situación ¹³⁰. Adicionalmente, los encuestados manifestaron como causa o principal motivo del desplazamiento las

¹²⁸ Así, por ejemplo, en el caso de Tulapas, en el municipio de Turbo, departamento de Antioquia, el retorno no se dio porque los victimarios arrasaron con todo; las casas fueron quemadas, los enseres y animales robados, y el Estado no les entregó a las víctimas compensación o reparación alguna por estas pérdidas al momento de la restitución. En virtud de lo anterior, las personas restituidas no tuvieron cómo retornar a sus predios. Entrevista No. 9.

¹²⁹ De acuerdo con Ulrich Oslender, se producen paisajes de miedo o una relación entre la geografía y el terror, cuando ocurren circunstancias como las siguientes: casas destruidas o quemadas, grafitis, plantaciones arrasadas; espacios vacíos o vaciados después de que los pobladores huyen y abandonan sus hogares; lugares donde se depositaron cuerpos humanos muertos, destruidos, o mutilados; entre otros. Cuando ello ocurre “aun cuando la gente desplazada regrese a sus casas después de un tiempo, el sentido de miedo producido por el terror experimentado queda impreso en sus imaginarios y también de manera habitual en el paisaje”. Oslender, Ulrich. *Geografías del Terror: Un marco de Análisis para el Estudio del Terror*. Pg. 3.

¹³⁰ Para ser exactos: el 78,8% de los hogares inscritos en el RUPD tienen ingresos inferiores a la línea de indigencia y el 74,7% en el caso de los hogares no inscritos. Véase, Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, III Encuesta Nacional de Verificación. Lo anterior significa que en este proceso de desplazamiento, de abandono y despojo forzado de tierras y de victimización masiva ha habido igualmente una masiva pauperización de las víctimas. Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia. *Memoria y Reparación: Elementos para una justicia Transicional Pro Víctima*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Agosto 2012. Pg. 23.

amenazas directas o indirectas (en el caso del 53% y 5% de los entrevistados, respectivamente); el asesinato de familiares (11%); el asesinato de vecinos o amigos (6%); las masacres (9%); las torturas (0,3%) o la desaparición forzada (1%). En virtud de todo lo anterior, es apenas entendible que sólo un pequeño porcentaje de las personas desplazadas hayan manifestado que, en las condiciones actuales, desean retornar¹³¹.

Por estas razones uno de los mayores retos que surgen para el Estado colombiano, es lograr crear e implementar medidas eficaces para incentivar el retorno, pues se corre el riesgo que se legalicen los despojos y los abandonos forzados ocurridos en cabeza de los mismos agentes despojadores o sus cómplices¹³².

Pero aun si las tierras restituidas no terminan en manos de las personas que causaron, idearon, o facilitaron los abandonos o despojos, se corre el riesgo de que las personas a quienes les sean restituidos sus predios, ante la imposibilidad de retornar, vendan masivamente sus predios¹³³, lo que es un alto riesgo en uno de los países con más alta desigualdad en la propiedad rural en América Latina y el mundo¹³⁴.

¹³¹ Respecto a la intención de retorno de las familias desplazadas, la III Encuesta Nacional de Verificación arrojó que el 72% de los desplazados entrevistados manifestaron que preferían permanecer en la ciudad de reasentamiento.

¹³² Que como acertadamente lo explica el profesor Luis Jorge Garay, estos pueden ser agentes "supuestamente" legales y grises /opacos que actúan entre la legalidad y la ilegalidad, como es el caso de algunos funcionarios pertenecientes al Estado o, incluso determinados empresarios. Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia. Memoria y Reparación: Elementos para una justicia Transicional Pro Víctima. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Agosto 2012. Pg. 10.

¹³³ Ello ocurrió en Suráfrica donde "ante la imposibilidad de sostener la rentabilidad de las tierras restituidas –en el marco de un modelo de desarrollo agroindustrial no incluyente-, las víctimas se vieron obligadas a venderlas a empresarios a precios y en condiciones inapropiadas". Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia. Memoria y Reparación: Elementos para una justicia Transicional Pro Víctima. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Agosto 2012. Pg. 41.

¹³⁴ Como lo puso de manifiesto el PNUD en su Informe de Desarrollo Humano: "La tenencia de la tierra en Colombia se caracteriza por una alta concentración de la propiedad rural. A las causas tradicionales (históricas, políticas, económicas y

Por todas estas razones, es indispensable que se tomen medidas para que la restitución de las tierras y territorios esté acompañada de otras acciones que permitan a las víctimas que lo deseen retornar en condiciones de voluntariedad, viabilidad y auto-sostenibilidad económica.

Para ello, se hace necesario: i) Restablecer las condiciones materiales que las víctimas tenían antes del abandono forzado o despojo, incluyendo la vivienda, el acceso a los servicios domiciliarios, las herramientas de trabajo, maquinaria, animales, cultivos, semillas, entre otros ¹³⁵; ii) Generar políticas públicas no asistencialistas encaminadas a restablecer los proyectos de vida de las víctimas y a alcanzar la sostenibilidad socioeconómica, garantizando que las personas que deseen retornar puedan hacerlo sin tener que comenzar de cero, en territorios estériles, lo cual se logra proveyendo asistencia técnica, transferencia e innovación de tecnología y créditos blandos, entre otros ¹³⁶; y iii) Incorporar un componente inmaterial (psicosocial) que ayude a las víctimas a superar cualquier trauma o secuela relacionada con lo ocurrido en sus tierras o territorios, que pueda impedir o dificultar el retorno.

Adicionalmente, se debe entender que para garantizar la sostenibilidad del retorno, el entorno macro y mesoeconómico debe ser propicio para generar una economía campesina rentable y sostenible, lo cual implicaría hacer cambios en el modelo de desarrollo rural vigente que

técnicas), se han sumado la lógica de control territorial y de poblaciones de los actores armados, y el proceso de expoliación y compra de terrenos por parte del narcotráfico, todo lo cual ha terminado por reforzar la tendencia".

¹³⁵ Para ello se debe tener en cuenta que más o menos un 83% de los hogares desplazados perdió algún bien rural como tierra, animales, cultivos, maquinaria y herramientas. Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia. Memoria y Reparación: Elementos para una justicia Transicional Pro Víctima. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Agosto 2012. Pg. 17.

¹³⁶ Ya que este tipo de políticas, como lo han demostrado varias evaluaciones, logran en un inicio mejorar el acceso parcial a algunos servicios, pero no avanzar hacia un círculo virtuoso de auto-sostenibilidad económica de los hogares beneficiados. Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia. Memoria y Reparación: Elementos para una justicia Transicional Pro Víctima. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Agosto 2012. Pgs. 25 y 41.

parece ser incompatible con ésta¹³⁷. A este respecto, no se debe perder de vista lo evidenciado por el Informe de Desarrollo Humano 2011 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el sentido que el modelo de desarrollo construido en nuestro país conllevó al fracaso del mundo rural y amplió las brechas entre lo urbano y rural¹³⁸. Por estas razones otra recomendación se debe hacer en el sentido de que se deben hacer cambios en el modelo de desarrollo rural para garantizar el desarrollo de la economía campesina y garantizar la sostenibilidad del retorno o la reubicación.



¹³⁷ Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia. Memoria y Reparación: Elementos para una justicia Transicional Pro Víctima. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Agosto 2012. Pg. 41.

¹³⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 Colombia rural: Razones para la esperanza. Bogotá, Colombia. Septiembre de 2011. Pg. 19.

CAPÍTULO 4

Recomendaciones

- 🌿 Adoptar, por parte del Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras, los correctivos que sean necesarios para evitar que los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, los funcionarios y contratistas de la Unidad de Restitución de Tierras y de las demás entidades que tienen funciones relacionadas con la formalización y la restitución de tierras y territorios sufran de congestión en sus despachos. Algunas de estas medidas podrían estar enfocadas a:
 - Evitar que el procedimiento de Justicia Transicional civil creado para la restitución de tierras reemplace las vías ordinarias para la adjudicación de baldíos de la Nación.
 - Dejar de lado en el proceso transicional los formalismos y tiempos procesales de la justicia ordinaria.
 - Acoger la oralidad, al menos parcialmente, al interior de los procesos de restitución y formalización de tierras y territorios de la Ley 1448 de 2011.
 - Desarrollar una metodología que permita abordar macro restituciones o restituciones masivas o colectivas, sobre los casos individuales.
 - Propugnar que la unidad de análisis para la restitución no sea únicamente el predio individualmente considerado, sino que se involucre

el territorio como concepto comunitario, colectivo y social.

-  Ajustar, por parte del Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Restitución de Tierras, la infraestructura, seguridad y logística necesarias, para todos los funcionarios, judiciales y administrativos, a fin que estos asuntos no sean inconvenientes que obstaculicen su buen desempeño.

-  Brindar, por parte del Consejo Superior de la Judicatura y la Unida de Restitución de Tierras, a los funcionarios relacionados con la parte administrativa del proceso, así como a los encargados de la fase judicial, mayores garantías laborales para que permanezcan en sus cargos y haya continuidad en los aprendizajes y procesos.

-  Como un elemento importante de la reparación integral, los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras en compañía del Consejo Superior de la Judicatura, deben brindarse acompañamiento psicosocial a las víctimas, en todas las fases o etapas de los procesos judiciales transicionales; por tanto se recomienda el diseño y adopción de un programa de acompañamiento para las víctimas de abandono y despojo forzado de tierras en todas las etapas del procedimiento de restitución y formalización, teniendo como base el acompañamiento que ya se brinda en la etapa administrativa. Por otra parte, establecer escenarios alternativos para la representación judicial de las víctimas, de modo que las víctimas puedan contar en con la posibilidad de ser representadas por la Defensoría del Pueblo, dentro del proceso de restitución de la Ley 1448 de 2011.

-  Dar una adecuada preparación a los funcionarios administrativos y judiciales (por parte de los Jueces y

Magistrados junto con el Consejo Superior de la Judicatura), que les permita comprender las implicaciones de las distintas formas de victimización, para que estén en capacidad de dar un trato humano, digno y que no genere nuevos daños a las víctimas que se acercan al proceso de restitución de tierras y territorios.

-  Reforzar, por parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), especialmente al subcomité de restitución de tierras, los canales de comunicación y articulación, en pro de una mejor coordinación entre diferentes entidades, del nivel nacional y territorial, ya que sólo mediante la creación de sinergias se lograrán los resultados esperados.
-  Atender al diseño de una política de reparación integral a las víctimas, que deje la lado la transacción de derechos sociales, económicos y culturales como son la salud, la educación, el empleo y la vivienda, entre otros; para ser incluidos como elementos integrantes del modelo de reparación integral, y esta visión tenga eco en los presupuestos a toda escala de la nación. La sostenibilidad de la restitución de tierras, involucra medidas encaminadas al restablecimiento de los proyectos de vida de las víctimas y a alcanzar la sostenibilidad socioeconómica, a través de la asistencia técnica, transferencia e innovación de tecnología, créditos blandos, entre otros
-  Lo anterior no debe entenderse en detrimento del lógico restablecimiento de las condiciones materiales que las víctimas tenían antes del abandono forzado o despojo, incluyendo la vivienda, acceso a los servicios domiciliarios, herramientas de trabajo, maquinaria, animales, cultivos y semillas, entre otros.

- 🌿 Con el fin de reparar integralmente a las víctimas en el plazo estipulado por la norma - 10 años- anualmente el Consejo Nacional de Política Económica y Social debería actualizar las cifras del CONPES teniendo en cuenta para ello las estimaciones realizadas por algunas organizaciones que pueden brindar elementos certeros que conduzca a las apropiaciones presupuestarias necesarias.
- 🌿 Desestimar, por parte de los Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras, así como el Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Restitución de Tierras, los elementos procesales que buscan imponer en los procesos de restitución y formalización de tierras la carga probatoria al Estado, pues se corre el riesgo de desvirtuar la inversión en la carga de la prueba contemplada por la Ley 1448 de 2011.
- 🌿 Delimitar cuidadosamente el alcance de las actividades de las diferentes entidades que se encuentran realizando funciones relacionadas con el análisis de contexto (Unidad de Restitución de Tierras, Centro de Memoria Histórica y Fiscalía General de la Nación), con el objetivo de evitar la duplicidad de esfuerzos y de funciones y promover la generación de complementariedades y sinergias. Para ello, podría pensarse en un espacio de coordinación entre las entidades competentes.
- 🌿 Los costos procesales deben ser siempre asumidos por el Estado, independientemente de quién represente a la víctima durante la etapa judicial del procedimiento de restitución de tierras. De esta forma se garantiza que las personas despojadas u obligadas a abandonar forzosamente sus predios tengan verdadera libertad de elegir quien debe apoderarlas en el proceso, sin que esta decisión sea mediada únicamente por el elemento económico.

- 🌿 Adoptar, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, medidas integrales en materia agraria en las zonas micro focalizadas a fin de que atiendan las demandas de las víctimas de abandono y despojo forzado de tierras, pero también se contemplen las necesidades de la población vulnerable que requiere la formalización de sus derechos. De esta forma se garantiza una intervención integral, sin discriminaciones que puedan generar acciones negativas a la reconstrucción del tejido social y la reconciliación en Colombia.

- 🌿 Dotar, por parte de los miembros integrantes del COLR, Unidad de Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras y miembros de la Fuerza Pública, de publicidad a los argumentos y razones expuestos en la parte motiva de los actos administrativos que definen las macro y micro focalización en el proceso de restitución de tierras. Esto a favor de la transparencia, el debate y el control por parte de la sociedad, respecto de estas importantes decisiones.

- 🌿 Realizar avances en lo metodológico, de modo que los Jueces y Magistrados, así como el Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Restitución de Tierras, busquen la estandarización de temas como los siguientes: a) documentación de casos; b) salidas a terreno; c) diligencias de comunicación; d) notificaciones; e) cartografía social, entre otras.

- 🌿 Disponer, por parte del SNARIV, los Jueces y Magistrados junto con el Consejo Superior de la Judicatura, la Unidad de Restitución de Tierras, los Alcaldes y Gobernadores, de todos los acompañamientos necesarios para que el proceso de restitución de tierras en su fase de post fallo y materialización de medidas, garanticen jurídica,

materia e integralmente los derechos de las víctimas de abandono y despojo forzado de tierras, y en especial se garanticen las medidas de no repetición.

-  Habiéndose reflexionado en varios escenarios sobre la necesidad de realizar algunas transformaciones al proceso de restitución con el propósito de hacerlo más expedito, se recomienda tramitar con celeridad las modificaciones legales que resulten importantes e indispensables para agilizar el procedimiento o superar obstáculos procesales.

-  Generar un proceso y metodología de empalme, que permita un traslado coordinado, integral y efectivo de los casos que se venían tramitando por Ley 975 de 2005 y que ahora deben ser atendidos por las instituciones y mediante los procedimientos establecidos en la Ley 1448 de 2011. Dicho proceso deberá observar la garantía de los derechos de las víctimas que iniciaron sus procesos en el marco de la Ley 975 (Justicia y Paz), y este empalme no sea un recomenzar la ruta de reparación. Establecer la forma en la que se realizará la prelación de estos casos.

-  Ajustar las metas a criterios más realistas, que obedezcan a la objetividad de la actualidad institucional y procesal, así como a las condiciones del contexto en el que se vaya a desarrollar la restitución de tierras y territorios, manejando la generación de expectativas en la sociedad y, principalmente, en las víctimas. Para ello, se recomienda que el Ministerio de Desarrollo Rural y la Unidad de Restitución de Tierras realicen un ajuste de las metas fijadas.

-  Fomentar, por parte de los Jueces y Magistrados y el Consejo Superior de la Judicatura, junto con la Unidad de Restitución de Tierras, entre los funcionarios relacionados con el proceso de restitución de tierras y territorios el conocimiento de los fallos de la Corte Constitucional respecto de las declaratorias de

inexequibilidad de la Ley 1448 de 2011 y los artículos que cuentan con constitucionalidad condicionada, a fin que sean acatados en las diversas instancias del proceso de restitución de tierras.

- 🌿 Así mismo respaldar a los operadores judiciales que decidan hacer por medio de sus fallos en derecho, un sano activismo judicial, para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas reparadas
- 🌿 Adoptar las medidas necesarias, por parte de los Jueces y Magistrados y el Consejo Superior de la Judicatura, que permitan blindar la independencia judicial en todo momento, evitando cualquier tipo de disposiciones reglamentarias que puedan interferir con la independencia judicial.
- 🌿 Fortalecer la política y programas de protección diferenciados por parte de la Unidad Nacional de Protección, adecuado, permanente y sostenible para los reclamantes y las personas que sean restituidas, que se extienda también a los acompañantes de estos procesos y a los funcionarios judiciales y administrativos de todas las entidades con responsabilidad en la restitución que se encuentren en riesgo. Así mismo, la rama judicial debería fortalecer la adopción de medidas necesarias para combatir la impunidad respecto a los asesinatos y amenazas de víctimas de abandono y despojo forzado de tierras, sean estas reclamantes o no. Esto debe representar investigaciones prontas, que incluyan inclusive investigaciones que involucren la indagación de las circunstancias que dieron origen al desplazamiento y otorguen verdad sobre los hechos ocurridos y castigo a los responsables.

CAPÍTULO 5

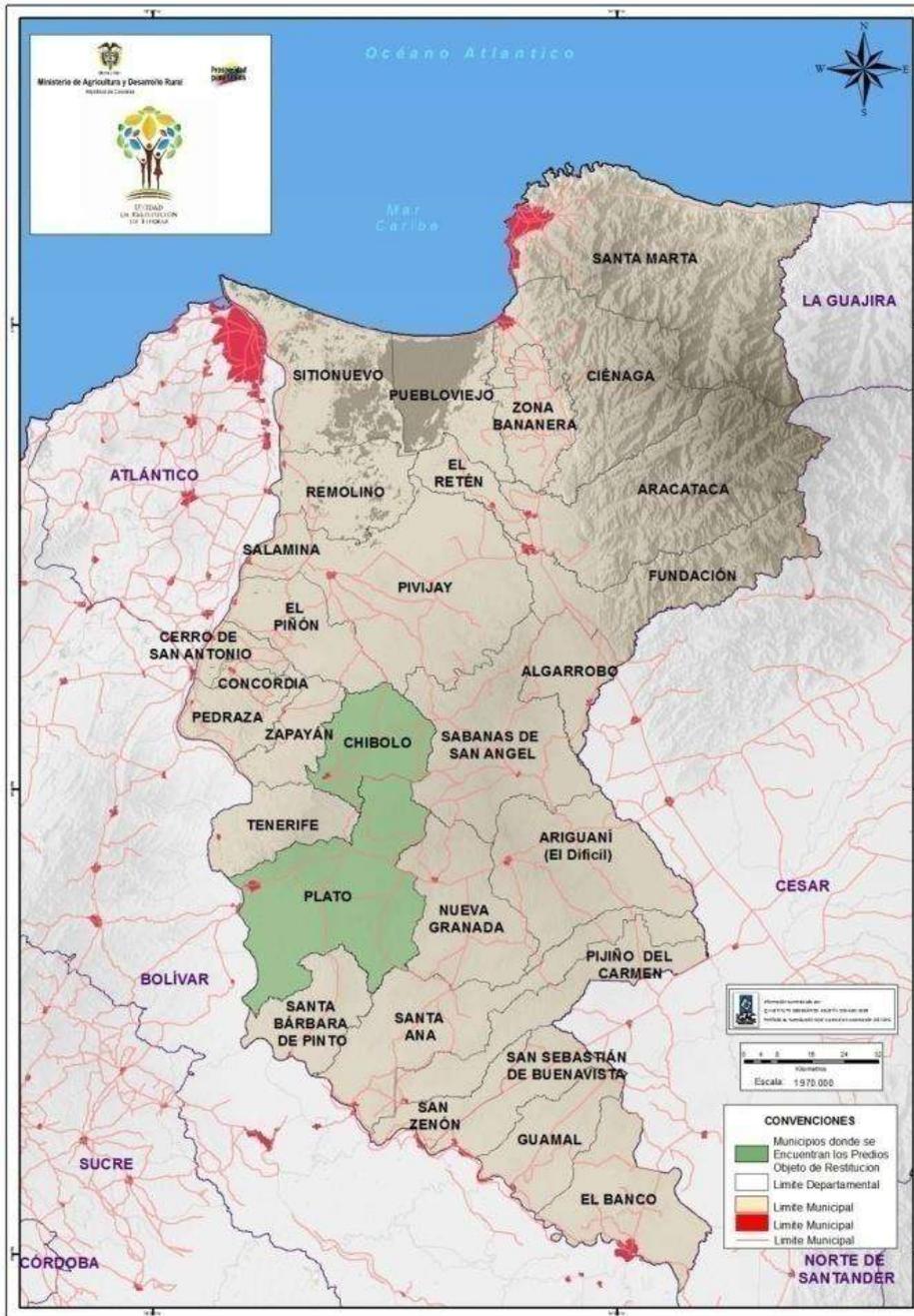
Análisis de Caso

La experiencia de restitución analizada en el presente análisis de caso comprende algunas de las veredas de los municipios de Chibolo, Plato y San Ángel, en el departamento del Magdalena, en las que se han venido surtieron procesos de restitución de tierras en el marco de la Ley 975 de 2005 y, posteriormente, en aplicación de la Ley 1448 de 2011 (ver mapa).

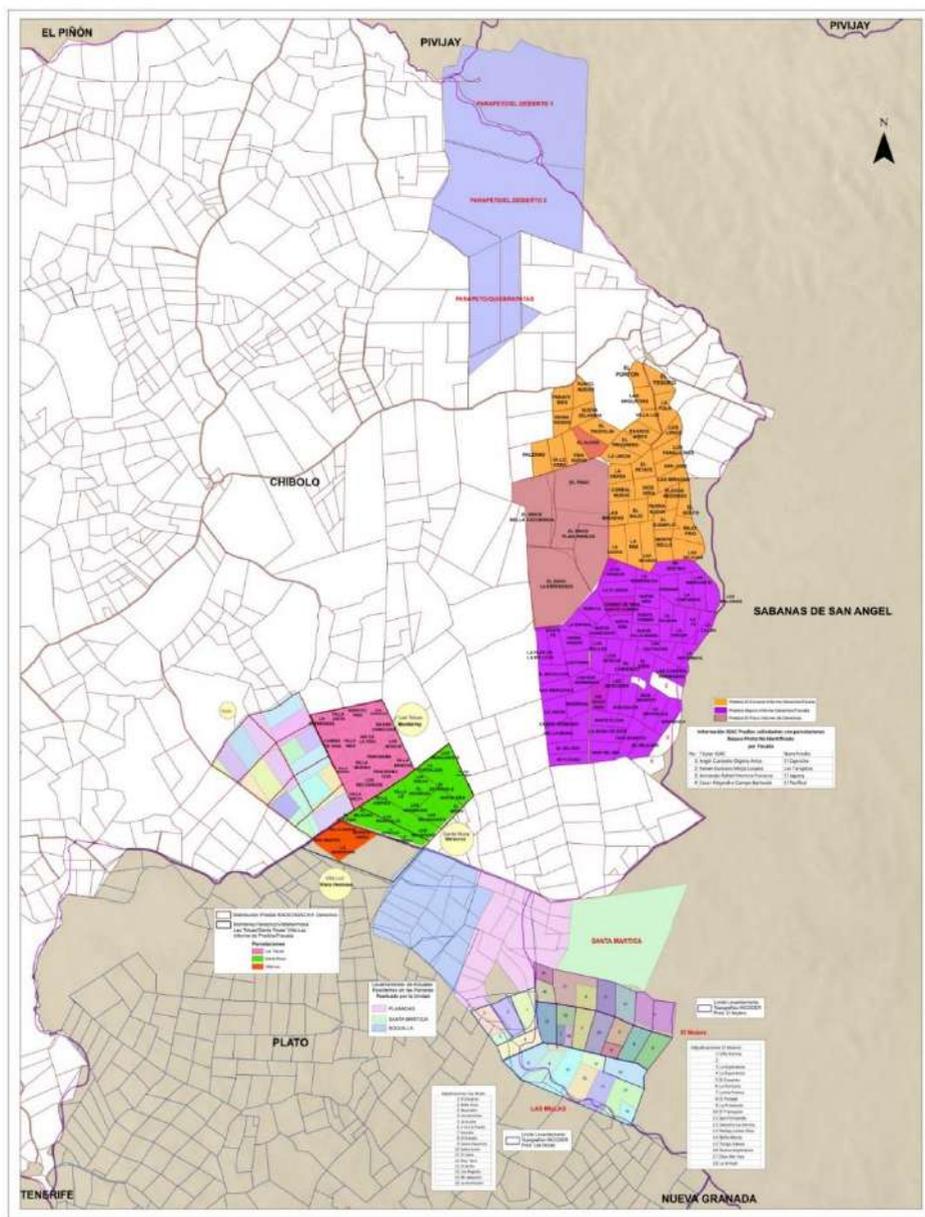
El caso se seleccionó para el análisis por ser una de las pocas experiencias en el país en la que la restitución de tierras se tramitó de manera simultánea por medio de la institucionalidad y el procedimiento previsto en cada una las dos principales normas transicionales existentes en Colombia: la ley de Justicia y Paz y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En los municipios estudiados y durante el tiempo de elaboración de este documento (mayo de 2012 a marzo de 2013) se realizaron trámites para la restitución de 144 parcelas, 36 de ellas por medio del procedimiento de Justicia Transicional penal contemplado en la Ley 975 de 2005, y 108 de ellos a través de la aplicación de los mecanismos de Justicia Transicional civil, en el marco de la Ley 1448 de 2011. Esto fundamenta que el caso haya sido ideal para el análisis y para la identificación de lecciones aprendidas, que es el principal objetivo del presente trabajo.

1. Ubicación del caso



Fuente: Unidad de Restitución de Tierras



Fuente: Unidad de Restitución de Tierras

2. Antecedentes del caso¹³⁹

En los años 70 del siglo XX ocurrieron en la Costa Atlántica colombiana importantes procesos organizativos de reivindicación del derecho a la tierra por parte de campesinos e indígenas, por medio de peticiones a instituciones, movilizaciones, paros, e, inclusive, acciones de hecho. En varios lugares se presentaron ocupaciones de tierra por parte de personas que se movilizaban bajo el lema de “la tierra es para el que la trabaja”. De esta forma, muchos campesinos de la región migraron hacia lugares donde existían tierras que no estaban siendo explotadas, con la esperanza de conseguir una parcela para colonizar con sus familias.

Esto ocurrió durante la década de los años 80 en lo que hoy son los municipios de Chibolo, Plato y Sabanas de San Ángel en el departamento del Magdalena. Cientos de campesinos llegaron allí provenientes de otros lugares del departamento y del país, y se apoderaron de predios de gran extensión que no estaban siendo ocupados ni explotados económicamente. Estos predios fueron divididos en parcelas y repartidos entre las familias que llegaron, conocidas como “colonizadores” o “fundadores”. La distribución de la tierra se hizo a través de comités de campesinos y bajo condiciones de equidad; a cada familia le correspondió una extensión de 50 cabuyas, que equivalen aproximadamente a 50 hectáreas de tierra, que dedicaron principalmente a labores agrícolas y pecuarias.

Posteriormente, la comunidad inició averiguaciones sobre la situación jurídica de los predios, tanto en el nivel regional como en el nacional. Funcionarios del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) manifestaron que se trataba de predios que, por no estar siendo explotados

¹³⁹ Es importante mencionar que los apartes “antecedentes de caso” y “conflicto armado en la zona” se basaron en la demanda presentada por la Unidad de Restitución de Tierras y la Corporación Jurídica Yira Castro al Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, el 24 de agosto de 2012.

económicamente, se entendían baldíos de la Nación, y, por tanto, susceptibles de ser adjudicados a favor de sujetos de reforma agraria, información que motivó a otros campesinos a seguir ingresando a los predios partir de 1984.

Desde 1987 el INCORA realizó visitas a algunos de los predios, en respuesta a las peticiones de la comunidad que solicitaron la titulación a su favor. El Instituto manifestó que una posibilidad podía ser comprar los predios a los propietarios, para entregarlos con posterioridad a los campesinos, bajo la modalidad de subsidio para la compra de tierras, que cubría el 70% del valor de la unidad agrícola familiar, correspondiéndole al beneficiario el pago del 30% restante. Sin embargo, esto generó diferencias al interior de la comunidad, ya que algunas personas consideraron ilegítimo el pago de una tierra por la que habían luchado y que venían trabajando, por lo que esta alternativa no prosperó y el INCORA decidió entonces iniciar procesos de extinción de dominio sobre esos predios.

De esta forma, entre 1991 y 1993, los lotes del predio denominado La Pola (Villa Luz, Santa Rosa, La Tolúa, El Radio y La Pola pequeña) fueron medidos por el INCORA y, en 1994, fueron adjudicadas algunas parcelas del lote denominado La Pola pequeña. Los parceleros de los lotes restantes (El Radio, La Tolúa, Villa Luz y Santa Rosa) quedaron a la espera de la continuación del proceso. Este nunca se concretó y en el momento del desplazamiento, en julio de 1997, la mayoría de las personas no tenían su tierra adjudicada, aunque algunos procesos de extinción de dominio estaban en marcha.

Al respecto, es importante mencionar que debido a la falta de titulación, las relaciones con la tierra se han manejado de manera informal en la región, mediante negocios que se hacen de palabra, o por medio de documentos como cartas venta que ante la ley no tienen validez pero que constituyen prácticas sociales que son respaldadas por la comunidad.

3. Conflicto armado en la zona

De manera casi simultánea a la llegada de los campesinos a la zona, empezaron a hacer presencia frentes guerrilleros del ELN¹⁴⁰ y FARC¹⁴¹ y esta presencia guerrillera se constituyó en “una excusa perfecta para etiquetar a toda la organización social como guerrillera”¹⁴². Esta situación, sumada a las presiones de los terratenientes, causó el inicio de acciones militares contra los campesinos de la zona. En 1987 fueron asesinados varios campesinos, entre ellos Samuel Valdez Ríos, presidente del sindicato de pequeños y medianos agricultores de Plato. Esto hizo que la comunidad se movilizara a través de manifestaciones públicas y toma de entidades, exigiendo el respeto de los Derechos Humanos y pronunciándose contra los desalojos y hostigamientos.

El primer germen paramilitar surgió en los años 70. Estos grupos se originaron como una propuesta de “defensa civil” en el marco de la “bonanza marimbera” y de los boleteos de las guerrillas en contra de bananeros y ganaderos. En los años 80 hicieron presencia en la región los denominados “Pájaros” al mando de Chepe Barrera quienes, de acuerdo los pobladores, fueron los responsables del asesinato de varios campesinos en el intento de los terratenientes por recuperar sus tierras.

En los años 90, bajo el pretexto de contener los secuestros y extorsiones cometidos por la guerrillas, los grupos paramilitares comenzaron a consolidarse y en 1995 entró a operar en el departamento el grupo de autodefensa liderado por Carlos Castaño. A partir de ese momento, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) tuvieron presencia

¹⁴⁰ El ELN operó en el municipio de Chibolo entre 1980 y 1997 a través del Frente Domingo Barrios. En la década de los 90, a través del Frente Francisco Javier Castaño, se crearon núcleos en Pivijay, Remolino, Sitio Nuevo, Cerro de San Antonio y Ciénaga Grande.

¹⁴¹ Por su parte, las FARC empezaron a tener influencia en el departamento del Magdalena en 1982 a través del Frente 19 en la zona comprendida entre la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande, desde donde se extendió a Fundación y Aracataca. Posteriormente comenzaron a operar en la zona los frentes 35 y 37 que llegarían a operar en Tenerife, Plato y Pivijay.

¹⁴² Grupo de Memoria Histórica. (2011). La tierra en disputa. Op. Cit. Pg. 252.

en todo el departamento, operando en la zona a través del Bloque Norte al mando de Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”.

Esta zona centro sur del departamento del Magdalena tuvo una relevancia estratégica para las autodefensas, por ser un lugar de importancia para el tráfico de armas, drogas y la movilización de hombres, desde la frontera colombo – venezolana hasta el mar Caribe. Adicionalmente, porque permitía acceso a las líneas férreas, a las plantaciones de palma ubicadas en el departamento del Cesar, y al oleoducto Caño Limón – Coveñas. En ella, las autodefensas ubicaron campos de entrenamiento, campamentos, y llegaron a tener tanta injerencia sobre la vida política que promovieron dos “pactos” o acuerdos delictivos para controlar todo el mapa electoral de la región (los Pactos de Chibolo y el Pacto de Pivijay¹⁴³) generándose de esta forma una captura y reconfiguración cooptada del Estado¹⁴⁴.

Durante los años de control por parte del paramilitarismo se cometieron miles de crímenes de lesa humanidad, que hasta el momento no han sido judicializado, causa por la que las víctimas sienten que están cubiertos por un manto de impunidad. Uno de los crímenes más representativos fue el despojo de tierras, cometido directamente o por medio de testaferros y concretado algunas veces con la anuencia de

¹⁴³ Setenta (70) dirigentes regionales firmaron esos pactos entre los años de 2000 y 2001, y, según la Fiscalía, en ellos acordaron la distribución del caudal electoral y definieron la conformación de las listas de aspirantes a los cargos de elección popular.

¹⁴⁴ La captura del Estado se define como un tipo de corrupción en el que agentes privados legales intervienen durante la formulación de leyes y políticas públicas con el propósito de obtener beneficio económico para su propio provecho particular; este concepto tradicional se puede complejizar de manera que sea útil para entender y predecir escenarios más avanzados como los de reconfiguración cooptada del Estado en los que intervienen actores tanto legales como ilegales en la búsqueda de realizar sus intereses particulares, contraviniendo el bienestar general; intereses de muy diversa índole que van desde los propiamente económicos hasta los políticos y los del poder territorial. Luis Jorge Garay. La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado. Transparencia por Colombia.

funcionarios públicos¹⁴⁵. Entre los testaferros del despojo de tierras, la Unidad de Restitución de Tierras menciona los siguientes, de conformidad con información de la Fiscalía General de la Nación y los medios de comunicación: José María “Chepe” Barrera; Saúl Severini; Neyla Alfredina Soto Ruiz, alias “La Sombrerona” y Augusto Francisco Castro Pacheco, alias “Tuto Castro”.

4. Desplazamiento Forzado

El 19 de julio de 1997 “Jorge 40” ordenó a sus hombres¹⁴⁶ que reunieran a todos los campesinos que vivían en los predios La Pola, El Encanto y La Palizua, entre otros, en el lugar conocido como “el balcón de La Pola” y les dijo que tenían ocho días para irse. Si bien en un principio informaron que pagarían por las tierras, luego que la comunidad se desplazó los paramilitares se apoderaron de ellas sin entregarles nada a cambio.

En esa reunión estaba el profesor Ricardo Barrios quien fue retenido por hombres de “Jorge 40” y apareció asesinado al día siguiente; días después de la reunión también fue asesinado José de Jesús Henao, quien tenía propiedades en el predio El Radio¹⁴⁷. A raíz de estas amenazas y crímenes, aproximadamente 200 familias se tuvieron que desplazar de la región¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Entre ellos José Fernando Mercado Polo (INCORA); Edgar Rafael Navarro Quintero (INCORA); Carlos Arturo Vásquez Vásquez (INCORA e INCODER), Ernesto Martín Gamez Goelkel (INCORA); José Eugenio Lozano Andrade (INOCRA); Mileth Antonio Villa Zabaleta (ex concejal); Carlos Peñaranda Masson (ex registrador de instrumentos públicos); Armando Andrade Palacio (ex notario); José Norberto Bedoya (ex concejal).

¹⁴⁶ Entre ellos Augusto Castro Pacheco alias “Tuto Castro”, alias “Chepe Barrera” y otros miembros de lo que después se conocerían como el Bloque Norte de las Autodefensas.

¹⁴⁷ Disponible en:

<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/197-paraeconomia/3305-ex-gerente-de-incora-acepta-que-se-reunio-con-jorge-40>

¹⁴⁸ Los relatos de las víctimas de cómo se hizo el desplazamiento son escalofriantes. Muchos de ellos contaron que una de las principales preocupaciones al momento de salir era que sólo había unos pocos vehículos disponibles para la comunidad y todo el mundo quería acceder a ellos para poderse llevar consigo algunas de sus pertenencias. Pero debido a la masividad del suceso, los medios

5. El Retorno

En el año 2006, luego de que los paramilitares del Bloque Norte de las Autodefensas fueran postulados a la ley 975 de 2005, la comunidad decidió empezar un proceso de retorno organizado. Retornaron igual a como habían llegado la primera vez: primero los hombres en edad de trabajar, para desmontar la tierra y parar el rancho y luego las mujeres, los niños y los ancianos, cuando la tierra ya producía algo y había un lugar donde guarecerse.

Sin embargo, muchas familias encontraron que sus fincas estaban ocupadas por paramilitares o testaferros y que varias de las parcelas despojadas aparecían a nombre de personas desmovilizadas de las AUC, colaboradoras o testaferros, de las mismas.



Adicionalmente, muchas de las víctimas despojadas encontraron que durante el desplazamiento el Instituto

de transporte no dieron abasto y la gran mayoría de las familias y personas se tuvieron que ir con apenas lo que pudieron cargar en sus manos. Entrevista No. 2.

Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) había declarado la caducidad de las adjudicaciones de sus tierras, bajo el argumento de que las habían abandonado e incumplido así con las obligaciones que los parceleros (sujetos de Reforma Agraria) adquieren con el Estado, en especial, el pago de los créditos y el compromiso de hacer productiva la parcela. Incluso algunas de las tierras habían sido nuevamente tituladas por el Instituto, a los victimarios.

6. Restitución de tierras por medio de la Ley 975 de 2005

El proceso de restitución de tierras en el marco de la Ley de Justicia y Paz se inició después de que la Fiscalía General de la Nación encontrara durante un allanamiento realizado el 28 de Julio de 2006, en zona rural del municipio de Sabanas de San Ángel, documentos que prueban el despojo por parte de las autodefensas de 36 parcelas ubicadas en los predios de mayor extensión denominados “El Encanto” y “Bejuco Prieto”.

Esos predios habían sido adjudicados por el INCORA en 1991 a diferentes personas, pero entre los años 2002 y 2003 el mismo Instituto declaró la caducidad de tales adjudicaciones, alegando el abandono de las tierras por parte de los beneficiarios y, mediante nuevas resoluciones, los había adjudicado a individuos vinculados con los paramilitares.

Una vez conocidos estos hechos, el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) inició, en el marco de la Ley 387 de 2007 y del Decreto 2007 de 2001, el procedimiento para la protección por ruta colectiva de estas tierras. Por su parte, la Fiscalía General de la Nación documentó el caso y solicitó medidas cautelares sobre los predios, así como la revocatoria de las segundas adjudicaciones ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla, que inicialmente negó esta solicitud. Ante la negativa del Tribunal, la Fiscal 3 de Justicia y Paz, la Procuraduría General de la Nación, el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población

Desplazada de Acción Social, la oficina nacional de INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) apelaron esta decisión, que fue juzgada en última instancia por la sala penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 19 de enero de 2011.

La Corte Suprema de Justicia accedió a las pretensiones de los recurrentes y ordenó al INCODER que en un término no mayor a 30 días hábiles expidiera los actos administrativos de revocatoria de todas las resoluciones irregulares que permitieron la adjudicación de los bienes a miembros del grupo paramilitar.

Esta decisión fue acogida con júbilo en tanto fue la primera vez que la Corte Suprema de Justicia se pronunciaba sobre la atribución ilegal de tierras a testaferros de paramilitares. En su momento se pensó que la misma abriría la posibilidad de que miles de hectáreas despojadas a campesinos pudieran volver a sus dueños originales¹⁴⁹. Sin embargo, la realidad fue distinta y, por medio del procedimiento de Justicia y Paz, para el caso de Chibolo, no se obtuvieron mayores avances que los anteriormente mencionados.

Por su parte el INCODER le dio trámite a las órdenes de la Corte Suprema de Justicia, dentro del marco del “Plan de Choque”.

7. Restitución de tierras por medio de la Ley 1448 de 2011

En el mes de marzo de 2012 la Unidad de Restitución de Tierras inició acciones para la restitución de tierras, por medio del procedimiento establecido en la Ley 1448 de 2011, respecto de 28 parcelas ubicadas en los predios de mayor extensión denominados Villa Luz, Santa Rosa y La Tolúa. Posteriormente, en julio de 2012, la Unidad inició los trámites respecto de 80 parcelas más ubicadas en los predios Boquillas, Planadas, Santa Martica y El Radio.

¹⁴⁹ Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/2964>

A grandes rasgos, el procedimiento adelantado por la Unidad de Restitución de Tierras fue el siguiente: realizó jornadas en terreno para explicar el procedimiento a la comunidad, iniciar la construcción de lazos de confianza y diligenciar las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente¹⁵⁰; expidió las resoluciones de inicio formal del estudio del caso; ordenó la medida de protección jurídica del predio en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble respectivo; comunicó el acto que determinó el inicio del estudio al propietario, poseedor u ocupante que se encontraba en el predio objeto de registro; requirió la información necesaria a las autoridades; ordenó las medidas de priorización para garantizar la atención preferencial a las mujeres, ancianos y discapacitados; abrió el término para la intervención de quienes se hallaban en el predio; expidió la resolución de apertura de la etapa probatoria; acopió las pruebas y, finalmente, decidió sobre la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. A continuación, se presenta la información detallada respecto de la inscripción en el Registro:

Número de solicitudes inscritas en el Registro:	Número de predios relacionados en las solicitudes:	Área de los predios inscritos (has)	Número de solicitudes no incluidas ¹⁵¹
83	77	2.798	5

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras. Corte: 15 de enero de 2013

¹⁵⁰ Es importante mencionar que de conformidad con las normas vigentes, la solicitud debe contener como mínimo la siguiente información: 1) La identificación precisa del predio, las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas; 2) La identificación de la persona que solicita el registro, incluyendo copia de la cédula de ciudadanía y huella dactilar y, 3) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia del despojo o abandono.

¹⁵¹ Algunas de las personas a las que se les negó la inclusión en el Registro, no fueron incluidas por las siguientes razones: i) Por haber sido personas desplazadas de la región pero no del predio solicitado en restitución; ii) Por haber sido desplazado de los predios antes de 1991; iii) Por no ser personas desplazadas de la región; iv) Por haber adquirido los predios con posterioridad al desplazamiento.

En lo que se refiere a la presentación de los procesos ante los Jueces Civiles del Circuito, Especializados en Restitución de Tierras, los datos son los siguientes:

Nombre del Predio	No. de Familias	Apoderado	Fecha de presentación de la demanda
Villaluz	6	Unidad de Restitución de Tierras y Corporación Jurídica Yira Castro	24 de agosto 2012
Santa Rosa	8	Corporación Jurídica Yira Castro	18 de diciembre 2012
La Tolúa	6	Corporación Jurídica Yira Castro	12 de diciembre de 2012
El Radio	14	Corporación Jurídica Yira Castro	19 de diciembre 2012
Total	34		

Fuente: Corporación Jurídica Yira Castro. Corte: Enero 29 de 2013.

A este respecto es importante mencionar que en estas demandas, además de pedir al juez la restitución y la formalización de los derechos sobre los predios de las víctimas, se solicitó: i) la interpretación amplia de las presunciones de despojo y la aplicación del artículo 78 de la Ley 1448 de 2011 respecto de lo dicho por las víctimas; ii) la necesaria concurrencia de los medios de comunicación en la publicidad del procedimiento de que trata el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011; iii) la reserva sobre el nombre de los solicitantes y de los miembros del grupo familiar dentro de la publicación; iv) el deber especial de protección en la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y garantías de no repetición que preserven la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de los reclamantes; v) el reconocimiento de derechos patrimoniales de miembros de la comunidad compradores con posterioridad al desplazamiento, y vi) la

condonación del pago de impuesto predial y otras deudas existentes sobre el predio objeto de restitución¹⁵².

En lo que respecta a los avances en la etapa judicial, hasta la fecha, la demanda del predio Villaluz fue remitida al Tribunal Superior de Cartagena, dado que existen opositores¹⁵³ y se espera que lo mismo ocurra con las otras tres demandas. En estos casos el Juez Especializado en Restitución de Tierras pierde competencia, lo cual puede afectar el principio de la inmediación probatoria, si los Magistrados a la hora de fallar no practicaron nuevas pruebas¹⁵⁴. Se espera que estas demandas sean falladas en el primer semestre de 2013.

8. Vicisitudes del procedimiento de restitución de tierras adelantado por medio de la Ley 1448 de 2011

Como se observó en el aparte anterior, en menos de un año, la intervención en restitución usando las normas de la Ley 1448 de 2011, casi igualó al número de predios solicitados en restitución de tierras por medio de la Ley 975 de 2005 en seis años de trabajo. En este sentido, se puede decir que la restitución de tierras por medio de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ha resultado ser mucho más efectiva que la restitución de tierras tramitada por medio de los procesos derivados de la Ley de Justicia y Paz.

Sin embargo, el proceso de restitución de tierras adelantado en el marco de la Ley 1448 de 2011 tuvo algunas vicisitudes que, por sus implicaciones, vale la pena mencionar.

Por ser el segundo proceso de restitución de tierras iniciado en Colombia en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (el primero fue el de la comunidad de Mampuján

¹⁵² Entrevista No. 15.

¹⁵³ De conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, en los casos en los que se reconozca personería jurídica a opositores, los Jueces Civiles del Circuito, Especializados en Restitución de Tierras, tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remitirán al Tribunal Superior del Distrito Judicial.

¹⁵⁴ Si bien los Magistrados pueden practicar una etapa probatoria de oficio, ello es facultativo, lo que significa que si así lo deciden pueden disponer sólo de las pruebas recabadas durante la fase adelantada por el Juez.

en el municipio de María La Baja, departamento de Bolívar) este proceso ha tenido una importante atención mediática que ha traído tanto consecuencias positivas como negativas para la comunidad.

Al respecto se destaca la visita realizada por el Presidente de la República, los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural y de Defensa y otras autoridades del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal a la zona¹⁵⁵, el 3 de agosto de 2013, con el objetivo de suscribir un “Pacto para la Reparación Integral y Restitución de Tierras en Chibolo” con el cual las administraciones central y local se comprometieron a asegurar la real y efectiva reparación integral a las víctimas de desplazamiento y despojo y abandono forzado de tierras de los municipios de Chibolo, Plato y Sabanas de San Ángel.

El pacto fue suscrito en acto público realizado en el predio La Pola, ubicado en el Municipio de Chibolo, lugar emblemático de la región porque fue donde alias “Jorge 40” tuvo uno de sus centros de operaciones y donde en 1997 reunió a la comunidad y ordenó su desplazamiento. Este acto público generó sensaciones encontradas entre la comunidad. Entre las cosas positivas mencionaron las siguientes:

- 🌿 “Fue bonito porque nunca antes había venido un presidente a la zona”
- 🌿 Se hizo un minuto de silencio como homenaje a las víctimas.

¹⁵⁵ En el Acuerdo de Voluntades estuvieron presentes, además de los Ministros de Agricultura y Defensa, los siguientes funcionarios públicos: Luis Miguel Cote, Gobernador del Magdalena; Evis Amparo Mesa, Alcaldesa de Sabanas de San Ángel; Jaime Alonso Peña, Alcalde de Plato; Ricardo Sabogal, Director de la Unidad de Restitución de Tierras; Paula Gaviria, Directora de la Unidad de Víctimas; Miriam Villegas, Gerente General del INCODER; Alfredo Luna Páez, Defensor del Pueblo del Magdalena y Oscar Jinete de Villa, Procurador General del Magdalena.

- 🌿 Cuando dijo ¡VIVA COLOMBIA!, la tierra tembló. Hace mucho no temblábamos de alegría.
- 🌿 Hubo un avance con las autoridades locales, se percibió un mayor compromiso por parte de los alcaldes.
- 🌿 El contra-pacto o acuerdo de voluntades para Chibolo que fue firmado para trabajar por las víctimas y dejar atrás los pactos hechos por los paramilitares con las autoridades públicas, en una clara cooptación de las mismas¹⁵⁶.
- 🌿 Presidente autorizó varias cosas; entre ellas al Gobernador a nombrar docentes.
- 🌿 La historia se contó.
- 🌿 El evento se hizo donde solicitó la comunidad, el balcón de La Pola¹⁵⁷.

Como cosas negativas manifestaron:

- 🌿 Que el acto no llenó las expectativas.
- 🌿 La participación de la comunidad fue nula. Tenían proyectos para presentar y cosas para decir pero no se les dio participación.
- 🌿 A los voceros de la comunidad no los dejaron hablar. Sólo uno de ellos pudo intervenir 3 minutos en el acto público.

¹⁵⁶ Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=LbkfX0KBDHg>

¹⁵⁷ La comunidad dijo que si no era en La Pola, el evento no se hacía. De esta forma lograron llevar al Presidente y a su comitiva hasta el lugar mismo donde ocurrieron los hechos victimizantes, pero también donde se dieron los procesos de resistencia.

- 🌿 La comunidad quedó relegada a un segundo plano. Si bien habían pedido 25 sillas para que los líderes se sentaran adelante, no les dieron estos espacios y sólo 5 ó 6 de ellos se pudieron hacer adelante y porque se tomaron los puestos en contra de la voluntad de los organizadores.
- 🌿 La actitud de los alcaldes que permanecieron callados. No tenían si quiera un proyecto para pedir al Presidente.
- 🌿 El tema de seguridad no se trató. El Ministro de Defensa quería hablar pero no lo dejaron.
- 🌿 La percepción que tienen los líderes es que “ser público es un peligro”.
- 🌿 El Presidente dijo que unos agentes se iban a quedar en la zona, pero el día después del evento se fueron.
- 🌿 La comunidad se sintió instrumentalizada por la Unidad de Restitución de Tierras antes y durante el evento (ver 6.9, categorías de análisis, presencia institucional).

9. Categorías de análisis

En ejercicios similares previos, la MAPP/OEA ha definido categorías analíticas que sirven de guía para los proyectos acompañados por la Misión, que contribuyen a delimitar los contenidos de los ejercicios evitando la dispersión y la pérdida de información, así como la captura de información precisa y el agrupamiento de elementos con características comunes. A continuación las diferentes categorías de análisis se enuncian, resumen y desarrollan¹⁵⁸:

¹⁵⁸ Los conceptos enunciados a continuación fueron extraídos del documento “Categorías para el análisis del desarrollo de experiencias de acompañamiento a víctimas en el marco del proceso de Justicia y Paz” de la Misión de Apoyo al

Victimización diferenciada

La comunidad de Chibolo, Plato y Sabanas de San Ángel sobre la cual se realizó el estudio de caso, está compuesta por hombres y mujeres campesinos que en su gran mayoría llegaron a la zona durante la década de los años 70 del siglo XX en búsqueda de tierras baldías donde asentarse y trabajar. Se trata de una comunidad que desde ese primer momento ha contado con altos niveles de organización y que ha sufrido diferentes victimizaciones, entre ellas los asesinatos de algunos miembros y líderes de la comunidad, amenazas y desplazamiento forzado. La comunidad reconoce como responsables de sus victimizaciones a los grupos paramilitares. Aunque las guerrillas del ELN y las FARC también hicieron presencia en la zona en años anteriores a la llegada de los paramilitares, sólo unas pocas personas (los opositores dentro de los procesos de restitución de tierras) los señalan como responsables.

En el ámbito socioeconómico es importante resaltar que la comunidad está compuesta en su gran mayoría por personas que cuentan con bajos niveles de escolaridad y que dependen para su subsistencia del trabajo de la tierra. Todos ellos antes del desplazamiento forzado contaban con cultivos (yuca, maíz, arroz, ñame), animales (ganado, cerdos, gallinas) y vivienda (muchas de las familias contaban con más de una vivienda, las cuales estaban construidas de acuerdo a los usos de la región, con techos de zinc). Si bien la zona no contaba (ni cuenta todavía) con servicios públicos domiciliarios, y las vías de acceso a la misma son precarias, todas las personas a las que se entrevistó manifestaron haber tenido un nivel de vida “bueno” antes de los hechos victimizantes.

Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA).

Después del desplazamiento ocurrieron varios cambios: i) Los núcleos familiares se dispersaron, ya que pocas familias pudieron reasentarse en un mismo lugar, e incluso después del retorno fueron pocas las familias que volvieron a estar reunidas completamente, ya que los hijos mayores ya no quisieron o no pudieron volver y para los jóvenes el campo ofrece menos oportunidades, por ejemplo de estudio, por lo que muchos se quedaron en los lugares de recepción y no regresaron. ii) En virtud de lo mencionado anteriormente, no ocurrió un relevo generacional, por lo que la población es hoy en día, en promedio, mayor de lo que era antes; iii) Las personas que sí retornaron manifiestan estar “cansadas” ya que han tenido que volver a emprender labores que ya habían realizado décadas antes cuando colonizaron (por ejemplo, limpiar, quemar y sembrar los terrenos, construir los ranchos, hacer un capital para poder comprar animales, entre otras actividades) y manifiestan ya no estar en edad para hacerlo con el mismo ánimo con el que lo hicieron antes, además de la tristeza y el desánimo que les genera tener que realizar nuevamente actividades por culpa del desplazamiento al que fueron sometidos por actores ilegales y, iv) La población fue y continúa siendo estigmatizada.

En el caso de esta comunidad, se trata de víctimas congregadas y no dispersas. La mayoría de las personas no sólo se desplazaron, sino que retornaron al mismo tiempo. Se cuenta con un alto nivel de organización, hay un proceso organizativo muy fuerte que fue lo que les permitió retornar y hacer sostenible el retorno. De una manera que es verdaderamente digna de resaltar, los lazos comunitarios se mantuvieron a pesar del desplazamiento y han perdurado; la bandera de la lucha por la tierra, así como su enfoque desde lo colectivo, han sido esenciales para su cohesión.

En lo que se refiere a la actitud de los medios de comunicación y la sociedad con respecto a esta comunidad, hay visibilidad de los hechos, pero ha sido reciente; a partir del retorno y del inicio de los procesos de restitución. Por el contrario, al momento de los hechos victimizantes, casi no

hubo cubrimiento de prensa. Sólo algunos periódicos locales hicieron mención de los hechos.

La victimización diferenciada es evidente en el caso de las viudas, ya que en algunos casos, debido a su edad, ya no pueden regresar. También en el caso de los niños y jóvenes que no pueden retornar porque en el campo no hay oportunidades de estudio, y de los ancianos que no regresaron o que lo hicieron pero se sienten cansados y sin ánimo de reconstruir lo que tenían antes de ser obligados a desplazarse.

Presencia institucional

La relación entre las víctimas y la institucionalidad varía mucho dependiendo de la institución de la que se trate. A continuación se presenta un resumen de las percepciones que tiene la comunidad respecto de las más importantes entidades estatales que participan en el proceso de restitución de tierras¹⁵⁹:

-  **Alcaldías Municipales:** La Secretaría de Gobierno de Chibolo ha sido proactiva, pero a pesar de esta colaboración existe la sensación de que no hay una verdadera conciencia sobre el proceso. Existe mucha división política entre quienes apoyan al alcalde y quienes no. En los predios en proceso de restitución la mayoría de los líderes no votaron por el alcalde, lo que muestra un distanciamiento, un desinterés. Sin embargo, el alcalde es consciente de que debido a la importancia mediática que ha tomado el caso, no puede no tener en cuenta esta situación, lo cual ha empoderado a las víctimas. El enlace de víctimas tiene muy poco conocimiento de los procesos, aunque manifestó haber sido “capacitada”. La participación de las Alcaldías de los otros dos municipios ha sido nula, a excepción de su presencia en el acto público que se realizó con el Presidente.

¹⁵⁹ Entrevistas No. 2 y 15.

 **Comité de Justicia Transicional:** El Comité de Chibolo se ha reunido 4 veces, y en los Comités ampliados se ha tratado el tema de tierras. En ellos ha participado la Unidad de Nacional de Protección, el Ministerio de Defensa, un Fiscal auxiliar de Justicia y Paz, entre otros. Se han rendido informes, pero no se ha concretado nada.

 **CORMAGDALENA¹⁶⁰:** Existe una pésima percepción por parte de la comunidad respecto a esta entidad. En la reunión realizada en septiembre de 2012, se mencionó que apenas el mes pasado, un funcionario de la Corporación había ido a hacer unas mediciones sobre los predios en los que fueron sembradas plantaciones de madera durante el desplazamiento¹⁶¹ y que el funcionario mencionó que había ido a mirar cómo iba la madera, porque ellos (CORMAGDALENA) habían adquirido el compromiso de hacerlo con el señor Augusto Castro, alias "Tuto Castro"¹⁶².

¹⁶⁰ La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - CORMAGDALENA, fue creada por el artículo 331 de la Constitución Política como un ente corporativo especial del orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica propia, el cual funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado sometida a las reglas de las Sociedades Anónimas, en lo no previsto por la presente Ley. Artículo 1o. de la Ley 161 de 1994. La Corporación tiene como objeto la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía así como el aprovechamiento sostenible y la preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables. Artículo 2o. de la Ley 161 de 1994

¹⁶¹ 110 hectáreas de eucalipto y 100 hectáreas de ceiba.

¹⁶² Augusto Castro conocido como 'Tuto' se desmovilizó con el Bloque Norte de las AUC. Su hermano Jorge fue senador y fue condenado por nexos con paramilitares. Detalles del hombre que está detrás del despojo de tierras en Magdalena se encuentran en el siguiente artículo de Verdad Abierta: http://www.verdadabierta.com/paraeconomia/index.php?option=com_content&id=4263

-  **Defensoría del Pueblo:** Su papel en lo local ha sido nulo y las pocas veces que ha participado ha dejado la sensación de ser “un convidado de piedra”. Desde lo nacional ha existido cierto interés para dinamizar las cosas, pero no se tiene la capacidad para hacerlo. Se necesitaría mucho personal para poderle hacer seguimiento a todos los casos.

-  **Fiscalía General de la Nación:** La comunidad tiene una percepción favorable de la entidad, debido al papel que jugó para la recuperación de 36 parcelas por vía de la Ley 975 de 2005.

-  **Gobernación del Magdalena:** Asistió a uno de los Comités pero su participación no se ha visto como efectiva.

-  **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF:** Asistió una persona al evento con el Presidente de la República, pero este ha sido el único contacto que han tenido con el territorio.

-  **Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER:** La percepción de la comunidad hacia esta Institución y la que la antecedió (el INCORA) es negativa. Sólo las personas de mayor edad recuerdan una buena gestión, en los años 70, cuando funcionarios del INCORA les informaron que los predios que ahora ocupan, al no estar siendo explotados por sus propietarios, se entendían baldíos bajo las leyes vigentes y podían ser ocupados legítimamente. Después de esta gestión inicial la gestión del Instituto fue muy precaria; la mayoría de las personas esperaron durante décadas sus títulos sin que les llegaran. Al parecer los procesos se iniciaron varias veces y se avanzó en alguna medida (en varias ocasiones se hicieron mediciones de los predios) pero el proceso de titulación, salvo contadísimas excepciones, nunca culminó. Con la creación del INCODER la cuestión fue

aún más deplorable en tanto, como se mencionó con anterioridad, funcionarios de esta entidad participaron activamente en los procesos de despojo administrativo. Frente al desplazamiento y el retorno, la entidad prácticamente no se manifestó y, en épocas más recientes, la comunidad narra cómo la entidad les envió un funcionario encargado de la topografía que se la pasó borracho todo el tiempo que duró su comisión.

 **Procuraduría General de la Nación:** La Procuraduría delegada para el tema de tierras tiene su sede en Bogotá. Si bien algunos de sus funcionarios han asistido a capacitaciones, reuniones e inspecciones oculares, su participación es apenas incipiente y la percepción que hay es que no son demasiado solventes técnicamente aunque su buena disposición se reconoce.

 **Personería Municipal:** Ha servido como apoyo, ha colaborado con lo operativo.

 **Unidad de Restitución de Tierras:** En términos generales, hay una buena percepción de la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras, que ha venido acompañando el proceso desde la época de la protección por ruta colectiva. No obstante, recibió muchas críticas la actuación de la entidad en lo que se refiere a la visita del Presidente. Para la comunidad fue muy evidente su empecinamiento por mostrar resultados y presentar demandas en el evento, aunque estas no estaban listas y la comunidad había solicitado (incluso mediante carta) que se respetaran sus tiempos. Se mencionó que antes del evento con el Presidente el Director de la entidad los visitó tres veces, insistiendo mucho en que presentaran las demandas en esa fecha, pero que después del evento no volvió a visitarlos nuevamente. Como efectivamente las demandas no estuvieron listas en la fecha del acto, se

presentaron unas “demandas simbólicas” que generaron controversia. La percepción de la comunidad es que fueron instrumentalizados en la medida en que la Unidad de Restitución presentó ante la opinión pública algo que no estaba terminado (porque esa era una promesa que le había hecho el Director al Presidente) y que la Unidad fue a hacer política. En palabras de una persona de la comunidad: “Aparentaron haciendo, pero no lo habían hecho”.

 **Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas:** Existe preocupación respecto del papel de esa entidad, ya que ha venido incumpliendo los compromisos adquiridos con la comunidad; así, por ejemplo, no ha realizado la jornada comunitaria para terminar la fase de inscripción en el Registro de buena parte de la comunidad campesina, están en mora de construir el plan de reparación colectiva y no ha iniciado la reparación individual. Respecto al "Balcón de la Pola", la Unidad se comprometió con la comunidad a restaurarlo y convertirlo en centro de reunión y memoria de la comunidad, siendo la fecha probable de entrega comienzos de 2013, pero los cambios internos en los responsables de ejecutar los proyectos y las demoras del contratista tienen en ciernes las obras. Adicionalmente, la comunidad cuestionó algunas de las actividades para la valoración del daño, ya que sintieron que fueron tratados por los funcionarios como “menores de edad”.

10. Materialización de los derechos de las víctimas

La materialización de los derechos de las víctimas dependerá, por una parte, de que se logre una verdadera coordinación interinstitucional y que cada entidad aporte lo que por ley le corresponde y, por la otra, de que los jueces acepten las pretensiones relacionadas con la reparación transformadora.

11. La seguridad¹⁶³

El término seguridad tiene múltiples usos. La seguridad puede entenderse como la cualidad de estar seguro, exento de peligro, daño o riesgo. Representa uno de los aspectos centrales de la calidad de vida que todo ser humano debe poseer. Es posible decir entonces que la seguridad es el conjunto de medidas y acciones que se adoptan para proteger una persona o conjunto de individuos contra determinados riesgos a que están expuestos.

Por su parte, el riesgo es entendido como la probabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar.



La MAPP/OEA, por su parte, ha conceptualizado el riesgo como el resultado de amenaza por vulnerabilidad ($R = A * V$), entendiendo la amenaza como el factor de riesgo que comprende las situaciones o hechos externos con la potencialidad de causar daño a una persona, grupo o comunidad, a través de una acción intencionada y por

¹⁶³ Esta categoría se construyó usando como base el Protocolo de Monitoreo a las condiciones de seguridad y riesgo para la restitución de tierras y territorios, construido por el Área de Tierras de la MAPP/OEA.

cualquier medio, y la vulnerabilidad como el nivel de exposición a la amenaza, pérdida, daño o sufrimiento de personas, grupos o comunidades. La vulnerabilidad puede estar asociada a condiciones de discriminación.

Respecto de la seguridad, el balance del conjunto de medidas y acciones que se han adoptado para proteger la comunidad y a los miembros de la misma de los riesgos a los que están expuestos no es demasiado esperanzador. Por una parte, tres líderes cuentan con medida de protección individual, sin embargo el resto de la comunidad se encuentra desprotegida. La Policía Nacional debe hacer rondas pero rara vez cumple con ellas porque no tienen medios de transporte o no tiene gasolina, mientras que a los líderes de la comunidad les han nombrado “padrinos”, pero estos rara vez están pendiente de ellos y en las pocas oportunidades que los visitan les piden firmar retroactivamente las planillas, lo que ha generado indignación en la comunidad.

En lo que respecta al riesgo, existen amenazas tanto en Chibolo como en otras partes del país respecto de la restitución. Quienes no están de acuerdo con la misma, están en la potencialidad de causar daño a las personas, grupo o comunidad y como están expuestos, son vulnerables.

12. Lecciones aprendidas del caso Chibolo

En materia institucional:

- Si bien la nueva institucionalidad creada por la Ley 1448 de 2011 atendió este caso en un momento que se podría considerar “privilegiado” para las víctimas (primer año de los 10 años previstos de vigencia de la Ley) se observa que la cercanía de los equipos y la ubicación de las oficinas no es favorable al proceso de restitución. Como se pudo observar en este caso, las instituciones siguen estando ubicadas en lugares lejanos a las necesidades de la comunidad. En el caso de la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución y la Procuraduría, estas entidades iniciaron sus intervenciones con equipos que operaban desde

Bogotá, y aunque la Unidad de Restitución trasladó su competencia en diciembre de 2012 a la regional de Santa Marta, ésta se encuentra ubicada a 6 horas por tierra de los predios solicitados en restitución. Esto dificulta el acceso por parte de la población, que tiene que pagar cien mil pesos (100.000) por viaje de ida y regreso a Santa Marta. Por su parte, la Unidad de Víctimas, sigue atendiendo desde Bogotá. Por estas razones, una lección aprendida es que debe existir al menos un funcionario de cada entidad por cada zona micro focalizada, que resida de manera permanente en ella, ya que esto facilita los trámites, garantiza el acceso, y favorece que haya una verdadera intermediación y contacto entre las víctimas y las instituciones encargadas de atenderlas.

-  Aunque las instituciones son de nueva creación, ya se empieza a percibir en ellas una excesiva carga de trabajo que puede afectar la atención a las víctimas. En este sentido, de acuerdo con las informaciones aportadas por algunos de los entrevistados, existen directrices por parte de la Unidad de Restitución para limitar el tiempo que los funcionarios deberían demorarse con cada víctima cuando realizan las jornadas de atención para la inclusión en el Registro¹⁶⁴. Teniendo en cuenta que este puede ser el único contacto de la víctima con la institucionalidad para la restitución de tierras y que la información aportada por la víctima en ese primer momento es clave para el posterior desarrollo del proceso, es poco aconsejable que el tiempo de contacto se limite. A pesar de la gran cantidad de trabajo, las limitaciones de tiempo y de recursos y las presiones políticas para la obtención de resultados, se debe apuntar siempre a brindar una atención verdaderamente completa, integral y humana a las víctimas. En este orden de ideas se recomienda que las cargas de trabajo sean

¹⁶⁴ Entrevista No. 5.

permanentemente monitoreadas y que cuando haya que hacer correctivos respecto a ellas, estos se tomen siempre pensando en el bienestar de las víctimas y en la calidad de la atención que el Estado debe brindarles.

- Respecto a las condiciones de trabajo de los funcionarios se observó que, en el caso del Juez Primero Civil del Circuito, Especializado en Restitución de Tierras, que conoce el presente caso, estas son bastante precarias. Cuando lo visitamos, el funcionario judicial manifestó que le preocupaban sus condiciones de seguridad, en tanto en el edificio donde está ubicado el despacho las personas entran y salen y no les preguntan para donde van, no las hacen identificarse, ni las requisan, y a las 6 de la tarde el vigilante del piso se va. Si bien el juez ha pedido el acompañamiento de la policía a tiempo completo, este amparo no le ha sido concedido. Adicionalmente, la Unidad de Protección hizo un análisis al lugar donde lo ubicó el Consejo Superior de la Judicatura, y determinó que el mismo no es apto para un despacho. Teniendo en cuenta la importancia de los operadores judiciales para el proceso, se recomienda que se tomen los correctivos necesarios para que el juez cuente con todas las condiciones materiales y de seguridad para poder adelantar su trabajo.
- En cuanto a la continuidad de los funcionarios, en la Unidad de Restitución de Tierras ha venido ocurriendo una alta rotación de los mismos que se agudizó al ser entregado el proceso a la oficina de Santa Marta. Teniendo en cuenta que el cambio genera retrasos y resquebrajamientos en las confianzas construidas, se recomienda que en lo sucesivo se tomen todas las precauciones para que sean, en la medida de lo posible, siempre los mismos funcionarios los que adelanten los casos.

-  Respecto a los niveles de coordinación y articulación entre las entidades, que son esenciales, el caso de Chibolo permite anticipar que este será el talón de Aquiles de la aplicación de la Ley 1448 de 2011. Si bien hubo alguna articulación entre las diferentes entidades estatales (en especial la Unidad de Víctimas, el INCODER y la Unidad de Restitución) ésta no fue suficiente, y se dejó muy de lado a lo local. En terreno fue posible verificar que no hubo una completa articulación entre las diferentes entidades del Estado, e incluso entre éstas y la cooperación internacional, y que existe desconcierto por parte de las víctimas ante la diáspora de entidades que las visitan y requieren información de ellas, sin que hasta el momento sus condiciones objetivas de vida hayan cambiado o mejorado en lo más mínimo, a pesar de la gran atención que ha suscitado el caso. En este orden de ideas una importante sugerencia es que la articulación y coordinación entre entidades y otros intervinientes en el territorio se mejore progresivamente, para así garantizar una atención completa y oportuna y minimizar el desgaste de las víctimas.

-  Teniendo en cuenta que por competencia la Unidad de Restitución sólo puede trabajar con la población que se vio forzada a abandonar o fue despojada de sus tierras, su intervención necesariamente excluye a buena parte de la población que se encuentra actualmente en el territorio, pero que sin embargo puede también ser población vulnerable que ha sufrido los embates del conflicto pero que no es, en el sentido de la definición que incorporó la Ley 1448 de 2011, víctima. Por esta razón se corre el riesgo de que las necesidades legítimas de esta población no sean atendidas (por ejemplo la formalización de sus derechos sobre la tierra) lo que puede generar nuevas victimizaciones y tratos discriminatorios, que para nada van a contribuir a la reconciliación y a la construcción de una paz nacional. En virtud de lo anterior, es

recomendable que la estrategia del Estado en zonas micro focalizadas sea integral, en el sentido que no sólo llegue la oferta institucional a las víctimas, sino a toda la población vulnerable que lleva años necesiándola y esperándola.

- Respecto a los recursos económicos con los que cuentan las entidades del Estado para realizar sus funciones relacionadas con la restitución de tierras, en el caso de la Unidad de Restitución, esto no ha parecido ser hasta el momento una limitación. Pero en el caso de la Unidad de Víctimas sus funcionarios mencionaron tener limitaciones presupuestales para la reparación colectiva, motivo por el cual propusieron que esta se realice únicamente respecto de algunas víctimas y veredas, lo cual ha sido rechazado por la comunidad¹⁶⁵. En lo que se refiere a la judicatura, el juez de restitución de tierras manifestó no contar con recursos para desplazarse por fuera de su despacho. Teniendo en cuenta que la reparación a las víctimas es una empresa en extremo compleja, se recomienda que se realice una planeación y monitoreo permanente de los recursos, para que los funcionarios no se vean limitados en el cumplimiento de sus funciones por falta de disponibilidad presupuestal.
- Es de resaltar la creación de equipos interdisciplinarios para la atención de las víctimas en el caso de la Unidad de Restitución de Tierras, en la que participan profesionales catastrales, sociales y jurídicos, lo que garantiza múltiples miradas y atención especializada en cada uno de los diferentes aspectos del caso. Al respecto se puede recomendar que esta conformación interdisciplinaria de los equipos inspire a otras entidades y, en especial, a la judicatura.

¹⁶⁵ Entrevista No. 2.

En materia procedimental:

-  El riesgo de “ordinarización” de la Justicia Transicional se pudo identificar en el caso de Chibolo con ejemplos como los siguientes: i) La exigencia de rúbrica, por parte de la oficina jurídica de la Unidad de Restitución de Tierras, de todas las copias de actos administrativos que se expidieron durante la etapa administrativa; ii) El temor que tiene el juez de restitución de que, una vez entregue el expediente al Magistrado, él o ella decida volver a repetir actuaciones que se hicieron mientras él/ella sustanció el caso; iii) El riesgo de que más adelante se terminen tramitando por el procedimiento de Justicia Transicional previsto en la Ley 1448 de 2011 casos que podrían solucionarse por las vías ordinarias, por ejemplo, adjudicaciones de baldíos sin opositor que podría solucionar el INCODER; iv) En caso de que se encuentren vacíos en el procedimiento, la posibilidad de que el juez los llene utilizando el Código de Procedimiento Civil. Estos ejemplos sirven de base para hacer una recomendación general en el sentido que siempre se debe tener de presente, cuando se tramitan procesos de restitución por medio del procedimiento previsto en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que se trata de un procedimiento de Justicia Transicional en el cual se deben evitar las vías ordinarias.

-  Respecto a la oralidad, existe escepticismo en las autoridades administrativas y judiciales. Se recomienda que esta posición se revalúe y se estudien detalladamente las consecuencias, a mediano y largo plazo, que puede tener para la restitución no incorporar la oralidad en el procedimiento desde el primer momento.

-  El caso bajo examen permite comprobar que no se están privilegiando las macro restituciones o restituciones masivas o colectivas. Como se observó

con anterioridad, las demandas hasta ahora presentadas cubren pocas familias y parecen privilegiar un acercamiento más individual que colectivo a los casos. En este sentido se recomienda que este acercamiento se revalúe.

En lo que se refiere a la representación judicial, Chibolo presenta un escenario interesante, en tanto en la primera solicitud de restitución presentada ante el Juez Civil de Circuito, Especializado en Restitución de Tierras, se intentó una representación judicial conjunta entre la Unidad de Restitución y la Corporación Judicial Yira Castro. Si bien el juez no aceptó la representación conjunta y, a solicitud de la comunidad, permitió únicamente la representación por parte de la Corporación Jurídica Yira Castro, debe resaltarse como positivo de esta experiencia que se haya forjado un acuerdo entre la Unidad de Restitución de Tierras y una ONG defensora de Derechos Humanos para trabajar conjuntamente. Teniendo en cuenta el inmenso reto que implica la restitución de tierras, sus magnitudes y complejidades, y las dificultades para construir confianza en los territorios, este tipo de iniciativas pueden ser vistas como favorables. En ese orden de ideas, puede recomendarse que el Gobierno nacional las siga explorando e impulsando.

Una de las grandes lecciones que ha dejado este caso, es que la atención por parte de las autoridades debe ser constante, evitando las presiones mediáticas y presiones de tipo político. Desafortunadamente dentro de la comunidad quedó la sensación de que los cuadros directivos de la Unidad de Restitución de Tierras estuvieron muy pendientes y activos trabajando por los casos previa visita del Presidente a Chibolo, pero después de la realización del acto público el interés mermó. Por esta razón manifestaron haberse sentido “instrumentalizados”. Adicionalmente, porque ninguna de sus solicitudes para el acto público fueron

tenidas en cuenta y su participación (la de ellos, las víctimas) quedó relegada a un segundo plano. En virtud de lo anterior, es recomendable que las diversas instituciones del Estado, así como el gobierno mismo, fortalezcan la incorporación del enfoque de “acción sin daño” en sus actuaciones, adoptando las debidas precauciones para que situaciones como estas no vuelvan a presentarse.

- 🌿 Respecto a la aplicación de los criterios de gradualidad y progresividad no se ha tenido ningún inconveniente en este caso, ya que en Chibolo se cumplen hasta el momento los presupuestos de la norma: seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno.

- 🌿 Por ser el segundo caso de restitución de tierras tramitado en el país mediante el procedimiento de la Ley 1448 de 2011, no contó con una metodología previa de trabajo. No obstante, durante el desarrollo del mismo se lograron importantes aprendizajes (por ejemplo en materia de identificación de núcleos familiares mediante la construcción comunitaria de genogramas; y la realización de talleres de cartografía social, entre otras) que es recomendable que sean sistematizados. Un importante aprendizaje que dejaron otras experiencias relacionadas con los derechos sobre la tierra¹⁶⁶, es que las lecciones aprendidas se deben convertir en protocolos claros de actuación o lineamientos que deben ser plasmados por escrito, para favorecer su transferencia. En este orden de ideas, se recomienda la sistematización de las experiencias, avances y los logros metodológicos que vayan dejando estas primeras experiencias en restitución de tierras, derivadas de la aplicación de la Ley 1448 de 2011.

¹⁶⁶ Por ejemplo las experiencias del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población desplazada de Acción Social respecto a las rutas de protección patrimonial que fueron

Otras lecciones aprendidas

- 🌿 En Chibolo se corre el riesgo de que casos que la Fiscalía de Justicia y Paz venía adelantando y que en virtud de la Ley 1592 de 2012 tienen que ser remitidos a las Unidades de Restitución y de Víctimas, vuelvan a comenzar de cero. Para no vulnerar los derechos de estas víctimas, se les debe asegurar una verdadera prelación dentro de los procedimientos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- 🌿 La seguridad de las víctimas debe garantizarse. Hasta el momento hay 3 líderes que cuentan con medida de protección individual, sin embargo se considera fundamental que el Estado establezca una estrategia para garantizar la seguridad de toda la comunidad. Hasta el momento no han existido amenazas directas, pero sí escritos en medios de comunicación locales, donde se hacen señalamientos en contra de reclamantes que pueden poner en peligro su integridad.
- 🌿 Frente al papel de los operadores judiciales, se observa que de ellos depende en parte que estas víctimas puedan obtener no sólo la restitución y formalización de sus predios, sino unas verdaderas condiciones para hacer sostenible el retorno. De ahí la importancia de acompañar, rodear y apoyar a estos operadores judiciales.

Bibliografía

Leyes

Ley 975 de 2005

Ley 1285 de 2009

Ley 1424 de 2011

Ley 1448 de 2011

Ley 1592 de 2012

Decretos

Decreto 128 del 22 enero de 2003

Decreto 4760 del 30 de diciembre de 2005

Decreto 3391 del 5 de octubre de 2006

Decreto 2898 del 29 de agosto de 2006

Decreto 4417 del 7 de diciembre de 2006

Decreto 315 del 7 de febrero de 2007

Decreto 423 del 16 de febrero de 2007

Decreto 3570 del 18 de septiembre de 2007

Decreto 176 del 24 de enero de 2008

Decreto 880 del 27 de marzo de 2008

Decreto 1290 del 22 de abril de 2008

Decreto 1364 del 25 de abril de 2008

Decreto 2601 del 19 de Julio de 2011

Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011

Decreto 4829 del 20 de diciembre de 2011

Decreto 599 del 21 de marzo de 2012

Decreto 1725 del 16 de agosto de 2012

Actos Administrativos

Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial 483 de 2007

Fiscalía General de la Nación, Resolución 0-03998 del 6 de diciembre de 2006

Fiscalía General de la Nación, Resolución 0-0387 del 12 de febrero de 2007

Fiscalía General de la Nación, Resolución 0-02296 del 3 de julio de 2007

Unidad de Restitución de Tierras. Circular 005 de 2012

Jurisprudencia

Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2012

Corte Constitucional. Sentencia C-052 de 2012

Corte Constitucional. Sentencia C-253 de 2012

Corte Constitucional. Sentencia C-319 de 2006

Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006

Corte Constitucional. Sentencia C-531 de 2006

Corte Constitucional. Sentencia C-575 de 2006

Corte Constitucional. Sentencia C-713 de 2008

Corte Constitucional. Sentencia T – 025 de 2004

Corte Constitucional. Sentencia T – 085 de 2009

Corte Constitucional. Sentencia T – 188 de 2007

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 19 de enero de 2011. Magistrado Ponente: Fernando Alberto Castro Caballero

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 27 de Abril de 2011. Magistrada Ponente: María del Rosario González

Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Carmen de Bolívar. Radicado Único: 13-244-31-21-001-2012-001, 23 de Noviembre de 2012

Libros y Documentos

Cano, María. Las grandes dificultades de la reparación administrativa de las víctimas de la violencia en Colombia. Algunos comentarios respecto a la implementación del decreto 1290 de 2008. En: Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 41, No. 115. Medellín - Colombia. Julio-Diciembre de 2011, ISSN 0120-3886. Pgs. 451-497.

Centro de Memoria Histórica. Encuesta Nacional ¿Qué piensan los Colombianos después de siete años de Justicia y Paz?, 2012.

Cesar Rodríguez Garavito. Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá, D.C. DeJusticia. Abril de 2010.

Comisión Colombiana de Juristas. Anotaciones sobre la Ley de Justicia y Paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas. Bogotá, 2007.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. El Reto ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado. Volumen 8: Instituir una Política Integral de Verdad, Justicia y Reparación. Colombia, Corcas Editores. Junio de 2011.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. El Reto ante la Tragedia

Humanitaria del Desplazamiento Forzado. Volumen 9: Garantizar la Observancia de los Derechos de la Población Desplazada II. Colombia, Corcas Editores. Junio de 2011.

Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Proceso nacional de verificación. El Reto ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado: Garantizar la Observancia de los Derechos de la Población Desplazada II, Volumen 9. Bogotá, Colombia. Junio 2011.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA). Conversatorios de Justicia y Paz. Compilación de Memorias. Bogotá.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Programa de Restitución de Bienes. Documento final entregado por el Comité Técnico Especializado - CTE a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR, 48ª Sesión Plenaria. Bogotá, 2010.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Recomendación de criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa. Bogotá, 2007.

Cristo, Juan Fernando. La Guerra por las Víctimas, lo que nunca se supo de la Ley. Ediciones B Colombia S.A. Primera Edición, Bogotá, Junio 2012.

Documento CONPES 3712. Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.

Documento CONPES 3726. Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismos de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Fiscalía General de la Nación. Guía de Procedimientos de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. Bogotá, segunda edición, 2011.

Fundación Forjando Futuros e Instituto Popular de Capacitación. Restitución Colectiva de Tierras en Colombia. Primera Edición, Julio de 2012.

Giraldo Castaño, Jesael Antonio. La Oralidad en el Proceso Civil. En: Consejo Superior de la Judicatura, Revista Judicial Edición No. 9, Pg. 9.

Juan Camilo Restrepo Salazar. Política Integral de Tierras. Un viraje Trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria. Noviembre 2011.

Juan Fernando Cristo. La guerra por las víctimas. Lo que nunca se supo de la Ley. Bogotá, Junio 2012.

Luis Jorge Garay y Fernando Vargas Valencia. Memoria y Reparación: Elementos para una justicia Transicional Pro Víctima. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Agosto 2012.

Ministerio del Interior y de Justicia, Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz. 5 años de la Ley de Justicia y Paz, Balance Interinstitucional. Bogotá, 2010.

Organización de los Estados Americanos, Misión de Apoyo al Proceso de Paz Colombia (MAPP/OEA). Diagnóstico de Justicia y Paz en el Marco de la Justicia Transicional en Colombia.

Procuraduría General de la Nación. Primero las Víctimas. Criterios para la Reparación Integral de Víctimas Individuales y de Grupos Étnicos. Bogotá, 2007.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 Colombia rural,

Razones para la esperanza. Bogotá, Colombia. Septiembre de 2011.

Ulrich, Oslender. Geografías del Terror: Un marco de Análisis para el Estudio del Terror.

Uprinmy, Rodrigo y otros. ¿Justicia Transicional sin Transición? Verdad, Justicia y Reparación para Colombia. Bogotá, 2006.

Anexos

Valor de los bienes

Clase de bien	Valor promedio declarado
Casa bahareque	\$2'000.000
Casa material	\$4'000.000
Hectárea cultivada	\$3'000.000
Hectárea preparada	\$500.000
Arriendos (mensualidad)	\$60.000
Reses (c/u)	\$1'000.000
Terneros (c/u)	\$400.000
Caballos (c/u)	\$500.000
Ganado Mular (c/u)	\$600.000
Ganado porcino (c/u)	\$100.000
Ganado asnar (c/u)	\$250.000
Gallinas (c/u)	\$5.000
Patos (c/u)	\$10.000
Pavos (c/u)	\$25.000

Entrevistas

No.	Persona/Entidad	Fecha	Municipio
0	Enlace Municipal de Atención a Víctimas	Septiembre 21, 2012	Chibolo
1	Fabián Artera, Juez Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta	Septiembre 20, 2012	Santa Marta
2	Comunidad de Chibolo. Líderes y habitantes de los predios	Septiembre 21, 2012	Chibolo
3	Fiscal Doris Agudelo	Septiembre 29, 2013	Bogotá
4	OORR MAPP/OEA Cúcuta	Octubre 16, 2012	Cúcuta
5	José Estanislao Yáñez Moncada, Juez Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta	Octubre 16, 2012	Cúcuta
6	OORR MAPP/OEA Villavicencio	Octubre 30, 2012	Villavicencio
7	OORR MAPP/OEA Medellín	Noviembre 22, 2012	Medellín
8	Gerardo Vega, Corporación Forjando Futuros	Noviembre 22, 2012	Medellín
9	Defensoría Pública	Noviembre 23, 2012	Medellín
10	Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras	Noviembre 23, 2012	Medellín
11	Unidad de Restitución de Tierras	Noviembre 22, 2012	Medellín
12	Daniel Millares y Edelma Gómez, MAPP/OEA	Diciembre 7, 2012	Bogotá
13	Marta López, MAPP/OEA	Diciembre 12, 2012	Bogotá
14	Ivonne Moreno, Subdirectora; Unidad de Restitución de Tierras	Enero 21, 2013	Bogotá
15	Sneither Cifuentes, Abogado; Corporación Jurídica Yira Castro (entrevista telefónica)	Enero 30 y Febrero 25 2013	Bogotá



Organización de los Estados Americanos

