

## LEY 1448 de 2011. ANÁLISIS CRÍTICO A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS COMO MECANISMO DE REPARACIÓN INTEGRAL \*

ARLE YIMI DIAZ GAVIRIA\*\*  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

### RESUMEN

La Ley 1448 de 2011 “Ley de víctimas y restitución de tierras”, busca establecer un conjunto de medidas de atención y asistencia que permita ofrecer las garantías necesarias para lograr la reparación integral del dolor que han sufrido aquellas personas que han sido víctimas del conflicto armado el cual se ha prolongado por más de 60 años, víctimas que han tenido que desprenderse de sus predios por el abandono, despojo o desplazamiento forzado, y que buscan en la restitución de tierras los mecanismos necesarios para la dignificación de su persona, la inclusión social y la protección del estado respecto a las garantías de no repetición cuando de retornar a sus tierras se trata, y así llegar al disfrute pleno y sostenible de todos los derechos vulnerados por las diferentes acciones bélicas enmarcadas dentro del conflicto. Por tal motivo es necesario hacer un análisis crítico y detallado a la reparación respecto a, si la entrega material de un predio, cumple con las expectativas de reparación integral a que tienes derecho estas víctimas.

**Palabras claves:** abandono, compensación, desplazamiento forzado, despojo, dignidad, reparación, integral, restitución, retorno, reubicación, seguridad, víctima, voluntariedad.

### ABSTRACT

Law 1448 of 2011 "Law on victims and land restitution," seeks to establish a package of care and assistance to help provide the necessary guarantees to achieve full compensation for grief suffered by those who have been victims of armed conflict which has lasted for more than 60 years, victims have had to give up their land for the abandonment, dispossession and forced displacement, and looking at land restitution mechanisms necessary for the dignity of the person, social inclusion state protection and respect to guarantees of non-repetition when returning to their land this is, and reach the full and sustainable enjoyment of all rights violated by the various military actions framed within the conflict. Therefore it is necessary to make a critical and detailed analysis regarding the repair, if the equipment of an area, delivery meets the expectations of full compensation you are entitled to these victims.

**Keywords:** abandonment, compensation, forced displacement, dispossession, dignity, full compensation, restitution, return, relocation, security, victim, voluntariness.

---

\* Artículo de Reflexión elaborado como Trabajo de Grado para optar al Título de Abogado, bajo la Dirección de la Dra. Natalia Chacón Triana, Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Bogotá D.C.2016.

\*\*DIAZ GAVIRIA, ARLE YIMI. Egresado Facultad de Derecho, Universidad católica de Colombia, 2016, Tecnólogo en Ciencias Militares. Escuela Militar de Suboficiales. 2000. Curso Básico en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Universidad Autónoma de Bucaramanga. 2001. Actualmente Asesor del Ministerio de Defensa Nacional. E.mail: arle78@hotmail.com

## **SUMARIO**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **1. LEY 1448 DE 2011 “LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS”**

##### **1.1 OBJETIVO**

##### **1.2 GENERALIDADES DE LA LEY 1448 de 2011**

##### **1.2.1 Colaboración armónica.**

##### **1.2.2 Progresividad y gradualidad**

##### **1.2.3 Sostenibilidad.**

##### **1.3 ANTECEDENTES NORMATIVOS EN LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS**

##### **1.3.1 Ley 387 de 1997.**

##### **1.3.2 Decreto 2007 de 2001**

##### **1.3.3 Sentencia T-025 de 2004**

##### **1.3.4 Decreto 250 de 2005.**

##### **1.3.5 Sentencia T-1037 de 2006.**

##### **1.3.6 Decreto 1290 de 2008**

##### **1.3.7 Decreto 0790 de 2012**

#### **2. PRINCIPIO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL**

#### **3. ANÁLISIS CRÍTICO AL PRINCIPIO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL.**

##### **3.1 PRINCIPIO DE VOLUNTARIEDAD**

##### **3.2 PRINCIPIO SEGURIDAD**

##### **3.3 PRINCIPIO DE DIGNIDAD**

##### **3.4 INSTITUCIONALIDAD**

##### **3.5 DAÑO EMERGENTE, LUCRO CESANTE Y DAÑOS EN VIDA DE RELACIÓN**

##### **3.6 ANÁLISIS DE OBSTÁCULOS**

##### **3.7 GARANTÍAS DE SOSTENIBILIDAD**

##### **3.8 COMPROMISO INSTITUCIONAL**

##### **3.9 ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

### **CONCLUSIONES**

### **REFERENCIAS**



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los pasos más importantes que ha dado el gobierno colombiano en pro de las víctimas del conflicto armado, ha sido la sanción de la Ley 1448 de 2011 "*Ley de víctimas y restitución de tierras*" la cual contiene un conjunto de medidas de atención, asistencia y reparación integral para quien en los términos de la ley son consideradas víctimas del conflicto armado interno (Acnur, 2012).

Con este señalamiento a su vez se está reconociendo la existencia de un conflicto armado al interior del pueblo Colombiano, dejando como consecuencia la obligación por parte del Estado de reivindicar la dignidad de las víctimas que han sufrido daños como consecuencia de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves o manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos con ocasión del conflicto, para hacer efectivo el goce de los derechos a la verdad, a la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, materializando de esta manera sus derechos constitucionales (Beristain, 2008; Bouley, 2006; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2009).

Es importante señalar que la restitución, retorno y reubicación de tierras a las que tienen derechos las víctimas del despojo, abandono o desplazamiento forzado, como consecuencia del conflicto armado de que trata la ley, no se debe orientar solo a una restitución material y/o jurídica como finalidad última de la reparación individual o colectiva, Díaz (2009); Díaz y Zamora (2010) puesto que la reparación integral a las víctimas implica no sólo la restitución de unos predios o una indemnización monetaria a manera de compensación bajo el principio de voluntariedad, sino un acompañamiento del Estado en materia de educación, salud, vivienda, programas de empleo y generación de ingresos, entre otros, De Greiff ( 2006). así como el despliegue de acciones que permitan devolverles su dignidad, su memoria, recuperar la verdad y crear las condiciones para que hechos como los que sufrieron no vuelvan a repetirse, estableciendo medidas de

rehabilitación, indemnización, satisfacción, restitución (de tierras, de viviendas, fuentes de ingreso, empleo, de acceso a crédito) y garantías de no repetición desde un enfoque individual, colectivo, material, moral y simbólico, que lleven al disfrute pleno y sostenible de todos los derechos vulnerados por culpa del Estado (Cepeda, 2007).

El problema jurídico que se abordara en esta investigación, será la de responder al interrogante respecto a **¿si es suficiente un título de propiedad para garantizar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia, que dejaron sus tierras por el despojo, abandono o desplazamiento forzado?**, se hará un análisis crítico y centrado sobre la reparación integral, el compromiso del Estado para con las víctimas y el goce efectivo a que tienen derecho las víctimas del conflicto armado, que se despojaron de sus tierras producto del abandono, despojo o desplazamiento forzado.

En el presente artículo se adelantara un análisis crítico a la reparación integral dentro del marco de la Ley 1448 de 2011, “Ley de víctimas y restitución de tierras”, donde se estudiara si la restitución de tierras cuenta con los presupuestos fundamentales para cumplir con las expectativas de integralidad como una verdadera medida de reparación material y moral, que ayude a terminar con la miseria en que viven más de seis millones de colombianos que tuvieron que dejar sus campos para huirle a las masacres y que ahora se encuentran en considerable desventaja social y que a pesar de tener sus parcelas en sus campos de origen, algunos viven bajo el sol y la lluvia por no poder retornar a sus tierras.

Dentro de esta investigación, se abordaran conceptos como el de víctima dentro del contexto del conflicto armado, abandono, despojo y desplazamiento forzado, mecanismos de reparación como es el de justicia transicional, así como el retorno, compensación y restitución dentro del marco de la restitución de tierras, sin dejar de lado el acercamiento que se hace a los principios fundamentales para el

retorno y/o reubicación como son los de voluntariedad, seguridad y dignidad enmarcados dentro de los derechos de las víctimas centro de este artículo, y que permitirá ampliar el margen de análisis, respecto al cuestionamiento sobre la eficacia de los mecanismos de satisfacción integral a la que el gobierno se comprometió cuando diseñó la ley.

Como primer punto dentro del desarrollo de este escrito, se dará un alcance temático a la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y restitución de tierras”, donde se analizarán las intenciones que tuvo el legislador para crearla, pues esta norma contempla una serie de mecanismos que articuladamente, brinda medidas de atención, asistencia y reparación integral a las personas que individual o colectivamente han sido víctimas de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales, con el objetivo de promover y consolidar la paz y la reconciliación nacional y ofrecerles garantías de no repetición.

Posteriormente, se analizará el principio de la reparación integral, el cual abarca el conjunto de medidas administrativas, judiciales, sociales y económicas, tanto individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del conflicto armado interno y que buscan que estas víctimas tengan acceso al goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías a la no repetición.

Para finalizar, se hará el análisis crítico al Principio de la Reparación Integral, dentro del marco de la Ley 1448 de 2011, en el cual se responderá el problema jurídico planteado, dando alcance a los conceptos más relevantes dentro del contexto de la reparación integral lo que permitirá lograr un mayor entendimiento a la crítica propuesta y establecer unas conclusiones más sólidas sobre la investigación, de tal manera que se pueda interpretar de forma clara y puntual la obligación del estado de reivindicar la dignidad de las víctimas materializando sus derechos constitucionales.

## **1. LEY 1448 DE 2011 “LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS”**

Dentro del escenario que está viviendo Colombia, en busca de una paz verdadera y transparente, se encuentra la de lograr una reparación integral que logre aliviar el dolor sufrido por aquellas personas que han sido víctimas del conflicto armado, Díaz y Zamora (2010) ocasionado por el surgimiento de grupos armados ilegales que en un principio buscaban ayudar a mejorar las condiciones de igualdad entre los grandes terratenientes y la clase más baja como la obrera o campesina, quienes eran los que más sufrían de los abusos del poder, sin dejar de lado la lucha por las tierras que marcaban enormes diferencias económicas entre los grupos de personas representados por partidos políticos que acrecentaron mucho más las discordias por los ideales que defendían (Centro de Memoria Histórica, 2010).

A medida que aumentaba la desigualdad, aumentaba el interés campesino para defenderse de aquellos abusos provocados por quienes ostentaban y querían conservar el poder o quienes pretendían conquistarlo, de esta forma creció el número de los alzados en armas representados en el surgimiento de diferentes grupos de resistencia armada como fue las denominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Popular de Liberación (EPL), Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Movimiento 19 de abril (M-19) y la autodefensa obrera (ADO) tal como se registra en la obra “Las guerras de la paz” de la autora Behar (1985) sin dejar de lado que más adelante surgirían nuevos grupos paramilitares, incrementándose de este modo la violencia en Colombia por la misma confrontación armada, dejando víctimas entre el fuego cruzado, donde algunas de estas víctimas permeados por falsas expectativas de venganza, más adelante tomarían las armas para integrarse a algunos de estos grupos disidentes de acuerdo a su conveniencia.

Pasado el tiempo, estos grupos de resistencia armada, se apartarían de sus ideales revolucionarios y de forma ambiciosa buscarían aumentar su poder financiándose con el narcotráfico, la extorsión, las vacunas, secuestro y demás actividades que les permitieran obtener recursos económicos para seguir con sus acciones ya menos revolucionarias pero si más delictivas. Fue tanta la ambición al poder, que llegaron a exterminar a quienes se cruzaran en su camino o entorpecieran sus intereses, presentándose de esta manera las grandes masacres y vulneraciones de los Derechos Humanos de la población civil que no tenían nada que ver con esa confrontación armada entre grupos ilegales (guerrilla contra paramilitares), así como de grupos ilegales contra el Estado (Grupos Armados al Margen de la Ley contra la Fuerza Pública; Quiroga, 2003).

Los campesinos a pesar de ser testigos silenciosos ante la presencia de los diferentes grupos armados ilegales, eran tildados por estos de ser colaboradores de unos grupos o de otros, siendo asesinados en la mayoría de los casos y en otros viéndose obligados a huir dejando abandonadas sus tierras y cultivos para poder conservar sus vidas, de esta forma se presentaron los grandes desplazamientos hacia las principales ciudades de Colombia (Behar, 1985). Es así como se empieza a sentir la desolación de los campos y la soledad de los pueblos, sobre todo los más alejados de la presencia del Estado como lo fue el municipio de Villa Vieja en el Huila, la Julia y Uribe en el Meta o Cartagena del Chaira en Caquetá (que se citan sin la intención de hacer ninguna estigmatización pero que ha sido evidente la afectación que han sufrido por causa del conflicto armado) entre otros, sin hablar de la veredas y grandes parcelas de tierras que fueron aprovechadas por los grupos armados ilegales para sus cultivos ilícitos a lo largo y ancho del país (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo, ILSA, 2012).

...la coca se presenta en promedio anualmente en 185 de los municipios afectados por desplazamiento, con un área media de



91.397,75 has. por año. Esto significa que el 17, 26% de los municipios del país son simultáneamente afectados por desplazamiento y por cultivos de coca (Acción Social, 2010, p. 140).

El análisis de la vocación de uso de las tierras en Colombia en relación con el abandono de predios a causa de la violencia y las zonas expulsoras de población desplazada, representan indicadores de relevancia que permiten analizar el fenómeno de desplazamiento, todas vez que diversos autores ha detectado que el desplazamiento forzado está estrechamente ligado con el despojo y abandono de predios. Al respecto la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en su VI informe a la Corte Constitucional de junio de 2008, señala que “el desplazamiento en Colombia es responsabilidad primordial de los grupos armados ilegales, cuyo objetivo es despejar territorio para así expandir el número de áreas bajo su dominio y apropiarse, de manera ilegal de tierras valiosas” (Reyes & Bejarano, 1998 como se citó en Ibáñez, Moya & Velásquez, 2006, p. 2). “La expulsión de población es además, una estrategia de guerra para impedir las acciones colectivas, para destruir las redes sociales y para intimidar la población, logrando de esta manera controlar la población civil” (Henao et al, 1998 como se citó en Ibáñez et al., 2006, p. 2).

Ahora, dentro de las medidas de reconciliación y alivio al dolor de las víctimas del conflicto armado colombiano, el gobierno adopto medidas que buscan que las personas que han sido víctimas de esta guerra irregular, tengan esas medidas de reparación a las cuales tienen derecho por no ser partícipes de ninguna de las partes del conflicto pero que han sido afectadas por ellas, dentro de las medidas adoptadas tenemos la política de restitución de tierras, materializada en la Ley 1448 de 2011 “Ley de víctimas y restitución de tierras” (Garay & Vargas, 2012).

La Ley 1448 de 2011 más conocida como la Ley de víctimas y restitución de tierras, fue creada para responderles a las víctimas del conflicto armado interno

por las afectaciones sufridas como consecuencia de esta confrontación bélica.

La Ley 387 de 1997 en su artículo 1º define Conflicto Armado como:

Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público (p. 1).

Por tal motivo su relevancia se encuentra en la importancia y alcance que le da a estas víctimas, ya que es la primera norma jurídica que reconoce la existencia del conflicto armado interno en Colombia, además de reconocer que este conflicto ha causado una tragedia humanitaria que afecta a miles de personas, y que el Estado tiene la obligación de ofrecerle a todas ellas un conjunto de medidas efectivas para recomponer sus proyectos de vida (Lefkaditis & Ordoñez, 2014).

Esta ley se inscribe dentro del marco de una justicia transicional pues busca la reconciliación entre los colombianos; y se orienta a ayudar, asistir y reparar a las personas afectadas por el conflicto armado. convirtiéndose en una herramienta legal donde se reconoce los daños que han sufrido miles de personas de forma individual o colectiva, por causa del conflicto armado interno colombiano, y por tal motivo reconoce que en su calidad de víctimas tienen derecho a saber la verdad de los hechos victimizantes, a que se haga justicia, así como a obtener unas asistencia y justa reparación, las cuales deberán ser garantizadas por el Estado a través de unos mecanismos eficientes de ayuda, asistencia, reparación y especialmente de unas garantías reales de no repetición (Consejo Superior de la Judicatura, 2014).

La Ley 1448 de 2011, dentro del análisis interpretativo que se le hace y que va muy ligado al estudio que se presenta en el libro publicado por la Unidad de Restitución de Tierras (2014) *“La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad”*, no busca que la reparación sea solo en dinero, sino que debe verse reflejada en la restitución de tierras, estableciendo disposiciones especiales para lograr la efectiva devolución de los bienes inmuebles despojados o abandonados, así como ofrecer una indemnización sin necesidad que haya un sometimiento a procesos judiciales largos, ofrece tratamientos de rehabilitación para las afectaciones físicas o psicológicas, y a que se les reconozca como víctimas, que se honre la memoria de sus seres queridos y que se garantice que no se vuelvan a repetir los hechos de violencia.

Esta ley guarda especial cuidado e importancia pues contempla excepcionales medidas que buscan cambiar el contexto de un estado de violencia a un estado consolidado es decir, de un estado de conflicto armado a un estado de paz, en este sentido los mecanismos y procedimientos que se ofrecen para lograr la reparación de las víctimas, se desarrollan dentro del contexto del conflicto armado, donde se busca ofrecer las medidas de reparación propias de un estado consolidado, pues se enmarca dentro de una transición de justicia propia de un proceso donde los grupos armados al margen de la ley deben deponer las armas para someterse a las medidas de reconciliación ofrecidas por el Estado y que contribuyan de manera afectiva a la consecución de la paz nacional (ILSA, 2012).

La Ley de víctimas y restitución de tierras, refiere a la reparación como un derecho fundamental que tienen las víctimas y por lo tanto le es exigible al Estado, quien tiene la obligación de garantizarlo y hacerlo efectivo a través de la articulación interinstitucional, la cual debe ser efectiva y sostenible. En tal sentido, y como una de las medidas, la restitución de tierras hace parte de uno de los tantos componentes de la reparación, además que permite la ampliación de la soberanía del estado sobre el territorio, lo que permite generar mayor seguridad para el

mismo y unas condiciones más favorables para que la población alcance el goce efectivo de sus derechos, pues cuando el Estado tienen el control de sus territorio, conoce sus necesidades y de esta manera debe poner en marcha la propuesta estatal de las condiciones mínimas de existencia, para que todos sus conciudadanos disfruten de una buena calidad de vida (Amnistía Internacional, 2014)

## **1.1 OBJETIVO**

La Ley 1448 de 2011 “Ley de víctimas y restitución de tierras”, tiene como objetivo establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas para las víctimas de las infracciones al derecho Internacional Humanitario y normas internacionales de Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto interno.

## **1.2 GENERALIDADES DE LA LEY 1448 de 2011**

La Ley 1448 de 2011 busca que las víctimas logren la realización efectiva de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, con garantías de no repetición donde se les reconozca su condición, se dignifiquen y se les materialice sus derechos constitucionales, está elaborada sobre un total de treinta y un principios, dentro de los cuales se encuentran: La dignidad, el principio de la buena fe, enfoque diferencial, igualdad, participación conjunta, entre otros, pero que para el propósito de la presente crítica y que guardan estrecha relación con la misma, solo se abordaran los siguientes:

**1.2.1 Colaboración armónica.** El principio de colaboración armónica y recíproca hace referencia a la correlación que deben tener todas las entidades del Estado, las cuales por medio de la división de los poderes públicos, definida en la Constitución Política (art. 113), tienen funciones separadas y por lo tanto las

responsabilidades son diferentes aunque todas lleven al mismo fin sobre temas específicos, por lo tanto deben colaborarse armónica y coordinadamente para llevar a cabo el logro de sus fines, de tal manera que el principio de colaboración armónica forme parte del sistemas de equilibrio de poderes o pesos y contrapesos del Estado, pero que articuladamente dentro de ese marco de coordinación armónica puede este cumplir con sus fines.

Por lo tanto en la Ley 1448 de 2011, se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), el cual integra el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y regional o territorial, el cual se encarga de formular y poner en ejecución los diferentes planes, programas, proyectos y actividades específicas, que van dirigidos a la atención y reparación integral de las víctimas.

**1.2.2 Progresividad y gradualidad.** El Principio de Progresividad, la misma ley lo define como la responsabilidad que establece el Estado colombiano para garantizar unos contenidos mínimos esenciales del respeto de los derechos humanos de las víctimas, e ir acrecentándolos paulatinamente. Este principio se encuentra estrechamente ligado al de gradualidad, el cual implica la responsabilidad estatal de definir los recursos y las herramientas que permitan una implementación escalonada y proyectada de la política para víctimas contenida en la Ley, en respeto del principio de igualdad y demás, y tal como lo regula la corte constitucional, con el principio de gradualidad debe diseñarse un plan y estrategia para que se lleve a cabo la restitución dentro del tiempo previsto por la ley, la cual está diseñada para un término de 10 años.

La Corte Constitucional en Sentencia T- 679 de (2015) al respecto se pronuncia:

... El artículo 17 de la Ley 1448 de 2011 establece que el principio de progresividad supone el compromiso de *“iniciar procesos que*

*conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente*". En otros términos, la progresividad en la restitución consiste en que dicho restablecimiento de derechos debe ir aumentando a medida que transcurra el tiempo. El gobierno no cumple con ese principio si luego de pasado un tiempo razonable los resultados son mínimos o nulos. Por su parte, el principio de gradualidad *"implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad"*. A diferencia de la progresividad, este mandato constitucional obliga al Estado a diseñar planes y estrategias para que la restitución efectivamente pueda llevarse a cabo en el tiempo previsto por la ley 1448 de 2011; esto es, 10 años (p.19).

Los principios de gradualidad y progresividad en la Ley hacen referencia a que el Estado avance con sus medidas restitutivas en las zonas con mayor afectación de desplazamiento forzado, abandono y presunto despojo, donde haya condiciones de seguridad, que permitan la satisfacción plena de las víctimas.

**1.2.3 Sostenibilidad.** Este principio se fundamenta en la forma como se deberá mantener los propósitos de la ley, dentro de un mecanismo gradual, que permita la búsqueda de una progresividad en la protección y garantía de los derechos de las víctimas, es decir no solo brindar los compromisos que se adquieren con esta ley, sino que se puedan mantener estas medidas de reparación a lo largo del tiempo

de manera sostenible en diferentes campos y con la intervención de las diferentes políticas públicas.

Para finalizar el título de la Ley 1448 de 2011, es importante tener en cuenta que con esta ley se reconoce como víctimas a quienes cuya afectación haya ocurrido a partir del 1 de enero de 1985, y para ser titular del derecho a la restitución de tierras, el despojo o abandono de tierras deberá haberse producido por situaciones ocurridas entre el 1 de enero de 1991 y la culminación de la vigencia de la ley.

### **1.3 ANTECEDENTES NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL EN LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS**

Antes de la Ley 1448 de 2011, ya existían mecanismos de articulación interinstitucional a las víctimas de las violaciones de los DDHH y DIH y sistemas que trataban de la atención a los desplazados, incluso la Corte Constitucional ya tenía providencias donde declaraba mecanismos interinstitucionales y daba orden para que se articulara Hoyos (2007) y Universidad Nacional de Colombia:-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2007) tal como se muestra a continuación:

**1.3.1 Ley 387 de 1997.** Cobró gran importancia en la política pública del Estado, se encamino a la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado junto con la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población víctima. Dentro de las medidas adoptadas se destacan aquellas direccionadas a la defensa patrimonial de los afectados, cuyo objeto es la salvaguarda de la relación jurídica de propietario, poseedor, tenedor u ocupante de baldíos con las tierras que fueron despojadas y/o abandonadas con ocasión de las actuaciones de los grupos armados.

**1.3.2 Decreto 2007 de 2001.** Reglamenta lo relacionado a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

**1.3.3 Sentencia T-025 de 2004.** Este pronunciamiento de la Corte Constitucional, declaro que la reiterada vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada llego a constituir un estado de cosas inconstitucionales, por lo que estableció una serie de órdenes en materia de políticas públicas a las instituciones del Estado, con la finalidad de proteger y garantizar los derechos fundamentales de esta población.

**1.3.4 Decreto 250 de 2005.** “Por el cual se expide el plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia”, estableciendo un procedimiento que permita determinar las entidades responsables sectorialmente de las distintas estrategias de intervención en el marco del Sistema de Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

**1.3.5 Sentencia T-1037 de 2006.** Se ofrecen una serie de medidas de protección al patrimonio de las victimas del desplazamiento forzado, así como de unas medidas de acompañamiento y protección específicas, necesarias y suficientes para el retorno al territorio nacional de estas víctimas.

**1.3.6 Decreto 1290 de 2008.** Crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, cuyo objeto es conceder un conjunto de medidas de reparaciones individuales a favor de las personas que con anterioridad a su expedición hubieren sufrido violación en sus derechos fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley, este decreto fue derogado por el art. 297 del decreto 4800 de 2011, el cual establece los mecanismos para la adecuada



implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 (Grupo de Trabajo Pro Reparación Integral. Voces de memoria y dignidad, 2008).

**1.3.7 Decreto 0790 de 2012.** Establece que el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá cumplir todas las funciones asignadas al Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada.

Luego del recorrido normativo de la atención a víctimas del desplazamiento, se reconoce que uno de los grandes principios de la Ley 1448 de 2011, es la articulación, como poca leyes en Colombia, esta obliga a que todas las entidades del Estado articulen y lleven a feliz término el proceso de restitución, es algo de resaltarle y reconocerle a esta ley, pues lo que hace es crear un sistema de atención y reparación a las víctimas que no existía antes, esto es nuevo en el país, la Ley de víctimas es muy novedosa, el país nunca había mirado a la víctima como tal para repararla, su objeto de análisis siempre o el tratamiento era el victimario, aquí hay un vuelco y es la víctima, y en ese sentido seguirá toda una institucionalidad para atender a las víctimas.

En este contexto se puede afirmar que la Ley 1448, es un desarrollo posterior a la Ley que más contenido de protección, prevención, atención y reparación a víctimas se le aproxima que es la Ley 387 de 1997, relacionada con víctimas del desplazamiento forzado.

Mucho del aprendizaje, con mucha dificultad de más de 15 años en el proceso de atención a víctimas y prevención y protección a víctimas de desplazamiento, se consolidó en la Ley 1448, que es mucho más amplia, no sólo para el hecho victimizante del desplazamiento, ya hay un proceso previo, hay una arquitectura que es altamente refinada, muy elaborada y de respuesta institucional, que se le

puedan presentar ineficacias estructurales es otra cosa, pero no es el Congo, ni es lo que sucede en Siria con unas debilidades institucionales muy grandes.

## **2. PRINCIPIO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL**

Dentro de la crítica que se hace a la reparación integral, en respuesta al problema jurídico referenciado en la parte introductoria, es conveniente citar el alcance que le da la Ley 1448 de 2011, al Principio de Reparación Integral, el cual se encuentra taxativamente numerado en su artículo 25, donde se refiere a la reparación como el conjunto de:

Medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, desde el punto de vista individual, colectiva, material, moral y simbólica y que están implementadas a favor de la víctima de conformidad al grado de vulneración de sus derechos y características del hecho victimizante (p. 5)

Además de declararlo como un derecho fundamental que tienen las víctimas de los sucesos bélicos del cual ni fueron ni son parte, a ser atendidos de manera integral y que los daños sean reparados en su conjunto, devolviéndole la calidad de vida en similares o mejores condiciones de las que se encontraban hasta antes de los agravios sufridos, concepto que va muy de la mano con lo expresado por Uprimny y Lasso (2004):

El derecho a la reparación integral: El principio 33 del Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, formulado por Joinet (1997), determina que “toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o de sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y

el derecho a dirigirse contra el autor”. De conformidad con el principio 36, “el derecho a la reparación deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima; comprenderá, por una parte, medidas individuales de reparación relativas al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación y, por otra, medidas de satisfacción de alcance general, como las previstas en el Conjunto de principios y directrices fundamentales sobre el derecho a obtener reparación”.

(...)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el artículo 63-1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el cual se garantiza el derecho a la reparación integral de quien resulte lesionado nado por una violación de sus derechos humanos, “recoge uno de los principios fundamentales del derecho internacional general” y “reproduce el texto de una norma consuetudinaria del actual derecho internacional sobre la responsabilidad de los Estados” (Corte IDH, 1999a, párr. 33) (pp. 76 a 78).

En este sentido, la reparación integral debe comprender todas aquellas garantías que permitan llevar a las víctimas al pleno goce y disfrute de las medidas adoptadas por el gobierno nacional para dignificarla en su calidad de persona y respeto por sus derechos, por tal motivo debe abarcar tanto los mecanismos desde un enfoque individual, colectivo, material, moral y simbólico, que permitan su dignificación, recuperar su memoria, conocer la verdad de los hechos ocurridos y crear las condiciones para que hechos como los que sufrieron no vuelvan a repetirse, estableciendo medidas de rehabilitación, indemnización, satisfacción, restitución (de tierras, de viviendas, fuentes de ingreso, empleo, de acceso a crédito) y garantías de no repetición (Cuervo, 2007).

Desde este punto de vista, la reparación simbólica, cobra también un papel importante, pues muchas veces no es la plata lo que importa, sino que se conozca la verdad, que se pida perdón público a las víctimas, que establezca medidas compensatorias en términos culturales, educativos, de la construcción de confianza, y que se le dé el lugar a las víctimas como sujetos de derecho y como personas con dignidad, alejándolos y protegiéndolos de las consecuencias del conflicto, de los grupos armados ilegales y otras formas de violencia, entonces es la justicia, la verdad, la confianza y muchas más medidas que se alejan del carácter pecuniario pero que son las que realmente satisfacen a quienes han sufrido con el peso de la violencia, puesto que la tranquilidad y la paz no se compran con dinero, y el daño inmaterial también comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, como el menoscabo de valores y que son muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, que afectan las condiciones de existencia de las víctimas (Domínguez, 2005).

Entonces en este contexto, el Estado debe brindarle a las víctimas diferentes planes individuales por intermedio de las entidades que hacen parte del sistema nacional de reparación integral a víctimas como son el plan de salud, el plan de seguridad, el plan agrario o agrícola, el plan de educación, entre otros, Casas y Herrera (2008) de tal manera que se fortalezca y consolide una propuesta estatal que permita que las personas beneficiadas de los fallos judiciales, en su calidad de víctimas, puedan ser reparadas de manera efectiva y real obedeciendo a las verdaderas necesidades ocasionadas por culpa del desplazamiento, abandono o despojo, producto del conflicto armado, ya que a consecuencia de estas y tal como se expone en el Módulo de aprendizaje auto-dirigido de la Rama Judicial “*desplazamiento forzado víctimas y restitución de tierras*” Consejo Superior de la Judicatura. (2014) se ha sufrido una ruptura y destrucción del tejido social que se ven reflejados en al cambio de sus estructura familiar, donde en la mayoría de las ocasiones terminan viviendo en condiciones infrahumanas, hacinadas en zonas

marginadas de capitales o ciudades intermedias, donde es habitual la insatisfacción de sus necesidades básicas empeorando cada día sus condiciones de vida

De acuerdo al Artículo 1º de la Ley 387 de 1997 desplazado es:

Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (p. 1).

Estos efectos se presentan de manera individual y colectiva, pues se encuentran expuestos a diversos cambios socioeconómicos y psicológicos y a la incertidumbre de su futuro y de su familia, esta sociedad sufre un grave proceso de desarraigo por los cambios culturales que tiene que pasar al salir de su población de origen para incorporarse a otra, donde son vistos en la mayoría de los casos como invasores, ahora dentro de estos procesos de desarraigo y acoplamiento por culpa del desplazamiento forzado, abandono o despojo, se ve reflejado una dramática vulneración de los derechos de la población que requiere una mayor protección dentro de un enfoque diferencial, como son los niños, donde son privados de un hogar estable, a la educación, a la salud entre otros (De Greiff, 2006). Los niños en algunos de los casos son testigos silenciosos de los asesinatos de sus familiares o vecinos, de la destrucción de sus bienes, de los

saqueos de sus casas, violación de sus madres o hermanas y demás atroces actos de violencia que los conducen a salir de su tierra de origen para buscar asentamiento en otros lugares donde solo con la ropa que tienen puesta, deben iniciar un largo camino de supervivencia, exponiéndose a frecuentes violaciones a la privacidad del menor, al maltrato y hasta violaciones sexuales.

Pero esto no es todo, porque dentro de este proceso de supervivencia los niños y niñas que tienen hermanos menores y que se encuentran a su lado, deben asumir una serie de tareas que son propias de los mayores, esto es la crianza de sus hermanos menores, la búsqueda y preparación de los alimentos, el liderazgo de la familia y hasta el papel de psicólogo para con sus hermanos cuando sus padres han sido asesinados y sus bienes destruidos. Esos menores se ven obligados a emplearse donde son explotados laboralmente por sueldos irrisorios, pero que es la única fuente de ingreso para poder sostener a sus hermanos a cargo.

Como se puede ver, este fenómeno social da lugar a una múltiple y masiva vulneración de derechos fundamentales de las personas víctimas del conflicto armado, donde sufren un considerable detrimento de sus derechos económicos, sociales y culturales, además de las afectaciones psicológicas, reduciendo lo anterior a los perjuicios o daños de carácter material e inmaterial (ILSA, 2012).

Entonces, de acuerdo al ILSA (2012) si el Estado es el responsable de garantizar los derechos fundamentales, derechos humanos y la primacía de los derechos inalienables de la persona, es él quien debe brindar todos los mecanismos y facilitar el acceso para que los derechos que han sido vulnerados, sean reparados en su conjunto, es decir debe ofrecer una reparación integral a las víctimas y la reparación integral no es solo un entendimiento material o pecuniario, la reparación integral es la entrega de unas garantías reales indemnizatorias desde un enfoque individual o colectivo con medidas de asistencia, acompañamiento, justicia, verdad y reparación con garantías de no repetición que lleven al disfrute

pleno y satisfactorio de todos los derechos que fueron vulnerados y que en su conjunto contribuyan a la dignificación de estas personas que sufrieron los más duros agravios por culpa de la confrontación armada donde ellos no tenían nada que ver, y la idea básica de la reparación integral tal como se discutió en este país desde hace 10 años con la Sentencia T-025 de (2004) es la eficacia material y el goce efectivo de derechos y la idea de una reparación realmente restauradora y transformadora.

### **3. ANÁLISIS CRÍTICO AL PRINCIPIO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL**

Dentro del alcance temático que se ha hecho a la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” y al desarrollo del principio de la reparación integral, se podría concluir que el problema jurídico planteado, a **¿si es suficiente un título de propiedad para garantizar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia, que dejaron sus tierras por el despojo, abandono o desplazamiento forzado?**, ya se encuentra resuelto, porque si bien la restitución es la medida principal que establece la Ley 1448, como su nombre lo dice es una de las tantas que hay de reparación, efectivamente es una de las más importantes con el de garantías de no repetición, pero con esto no se agota la reparación integral y por eso al ordenarse en un proceso de restitución una medida como esta, se tendrá que ordenar una serie de medidas complementarias para obtener una reparación integral.

No solamente debe devolverse la tierra, sino que se debe poner en marcha una maquinaria institucional con los más altos componentes de reparación de los hechos de victimización, porque la sola restitución de tierras no es una reparación de víctimas por muerte de pariente, o por perjuicios morales, o porque la víctima se quedó sin trabajo, es específico para un tema de propiedad privada, relacionado con un inmueble que se le devuelve a la víctima, sin embargo, hace parte de una reparación transformadora, que significa que no solo se devuelve las

cosas a su estado anterior, sino que va más lejos y tiene un espíritu transformador, de manera que al campesino al que se le restituye su finca, el Estado debe hacerle un acompañamiento, que mire cuál es la vocación productiva del predio, que mire si requiere un crédito, si está incluido o no en el SISBEN, si sus hijos tienen becas para ir a la escuela, es decir, que cumpla con todos los componentes no solo de restitución y mantenimiento de su predio, sino de los que hacen parte de la dignificación de su persona y de sus familia.

Al respecto es importante citar a Uprimny y Lasso (2004) quienes exponen que La reparación integral implica todas las medidas “que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas” (Corte IDH, 2002b, párr. 78; Corte IDH, 2003, párr. 237) y que la reparación a que tiene derecho la víctima de una violación grave de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario asume las siguientes modalidades: (1) restitución, (2) indemnización, (3) rehabilitación, (4) satisfacción y (5) garantías de no repetición.

En este mismo sentido, el artículo 75 del Estatuto de Roma Naciones Unidas (1998) indica que la Corte Penal Internacional “establecerá principios aplicables a la reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación, que ha de otorgarse a las víctimas o a sus causahabientes” (p. 29). Con respecto a las diversas formas que asumen las reparaciones individuales, los Principios 16 a 25 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (Naciones Unidas, 2005).

Asimismo, indica que según los anotados principios, la restitución, también conocida como *restitutio in integrum*, persigue devolver a la víctima a la situación anterior a la violación” y comprende, entre otras cuestiones, “el restablecimiento de la libertad, los derechos legales, la situación social, la identidad, la vida familiar



y la ciudadanía de la víctima, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus propiedades (principio 21) (Uprimny & Lasso, 2004).

Los Estados están obligados a indemnizar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos en forma “apropiada y proporcional a la violación y a las circunstancias de cada caso” y a los perjuicios económicos derivados de la vulneración de que se trate, entre los cuales se destacan el daño físico o mental, la pérdida de oportunidades, los daños materiales y la pérdida de ingreso, el daño a la reputación o dignidad y los gastos incurridos por la víctima en materia de asistencia jurídica y servicios médicos (principio 22) (Uprimny & Lasso, 2004).

De la rehabilitación, los principios señalados determinan que ésta “ha de incluir, según proceda, la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales” (principio 23). Finalmente, la satisfacción, como medida reparadora, incluye una multiplicidad de aspectos, entre los que se destacan la verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad, la búsqueda de las personas desaparecidas y de los cadáveres de las personas muertas, las disculpas públicas que reconozcan los hechos y acepten las responsabilidades, la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables y las conmemoraciones y homenajes a las víctimas (principio 24) (Uprimny & Lasso, 2004).

De acuerdo a los anteriores presupuestos se puede precisar que, la reparación integral no se cumple con la sola entrega material o jurídica de un predio, porque cuando se restituye se debe garantizar el cumplimiento de los principios observados en el retorno (entendido como la restauración de derechos materiales que consiste en la devolución de los predios a aquellas personas que son reconocidas como poseedoras o dueñas y que por culpa del conflicto armado los abandonaron o fueron desplazados forzosamente o despojados de estos) o

reubicación (reconocimiento de derechos de propiedad privada, que consiste en la entrega de unos predios con similares condiciones o características equivalente al precio real de aquellas personas reconocidas como poseedor o dueñas y que los abandonaron productos del desplazamiento forzado o despojo), como son el principio de voluntariedad, seguridad y dignidad.

### **3.1 PRINCIPIO DE VOLUNTARIEDAD**

Bajo este contexto, la voluntariedad de acuerdo a Rojas (2007) hace referencia al respeto a las víctimas por su deseo de volver o no a su predio, donde se le ofrecen las alternativas de reubicación, restitución o compensación, porque antes que cualquier medida debe garantizarse el disfrute pleno y efectivo de sus derechos, y no se le puede obligar a permanecer en un predio donde sufrió afectaciones que además de materiales le han generado daños psicológicos donde les traen dolorosos recuerdos y que no están en condiciones de soportar, como son:

- El homicidio de sus familiares,
- Vulneraciones y agresiones a su integridad física o de sus familiares,
- La destrucción o saqueo de sus viviendas, cultivos y animales,
- Y demás humillaciones y amenazas.

### **3.2 PRINCIPIO DE SEGURIDAD**

En cuanto al principio de seguridad, es la obligación del Estado de garantizar:

- La integridad física y sostenible de las víctimas,
- De sus bienes,
- De ofrecer las garantías de no repetición,
- Que se evite la re-victimización,

- Que puedan tener la plena seguridad de una vida tranquila y sostenible alejados de cualquier acto de violencia que pueda alterar sus condiciones de vida (Salinas, 2007).

Para este desafío histórico que representa la restitución de tierras, es fundamental el papel del sector Defensa por intermedio de Fuerza Pública, pues debe asumir el reto de garantizar la no repetición de los hechos victimizantes, generando condiciones reales de seguridad para el retorno o la reubicación de la población, que permita la sostenibilidad de la legitimidad alcanzada, atendiendo las competencias impuestas dentro del marco de la coordinación armónica, las cuales estas encaminadas a tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad en los procesos de restitución antes, durante y después de que se lleve a cabo Rincón(2010), trabajo que ha venido cumpliendo esa cartera ministerial quien atendiendo lo dispuesto en el Decreto 4829 de 2011 “por el cual se reglamenta el capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras” (p. 1) y especialmente lo que reza en su artículo 4, referente a la articulación interinstitucional:

**Artículo 4°. Articulación institucional.** Con el fin de coordinar los esfuerzos interinstitucionales para el proceso de restitución de tierras se implementarán dos instancias de coordinación.

El Ministerio de Defensa Nacional implementará la primera de ellas que estará encargada de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras. En esta instancia participará la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (p. 2)

Este artículo ha desplegado una serie de lineamientos, instrucciones y protocolos de coordinaciones para la fuerza pública, que permiten orientar el análisis para el estudio de los predios a restituir, tal como fue la creación del Centro Integrado de

Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), instancia de coordinación para el intercambio e integración de información de inteligencia, a través de la obtención, el análisis y el suministro de la información necesaria y pertinente para orientar el planeamiento del proceso de restitución de tierras, el cual tiene dos niveles de despliegue, uno del nivel central y el otro de nivel regional, donde el nivel central provee información en materia de seguridad e identificación de riesgos para la Macro focalización de áreas geográficas por parte del Consejo de Seguridad Nacional, orienta la planeación de búsqueda de información a fin de verificar la intención de los grupos armados ilegales, despojadores y delincuencia en general frente al proceso de restitución de tierras y centraliza y sistematiza la información generada a nivel regional para orientar la toma de decisiones al nivel estratégico, de igual manera el CI2RT regional quien provee información en materia de seguridad e identificación de riesgos, los cuales orientarán la definición de Micro focalización, que es la definición de las áreas geográficas en municipios, veredas o corregimientos, en los cuales, por decisión de la instancia de carácter operativo local (llamada Comités Operativos Locales COLR), se realizará el estudio de las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, esta información es evaluada con los responsables de operaciones militares y/o de operativos de Policía de las unidades concernientes, a efectos de emitir información acorde con la realidad operacional de la respectiva zona.

Desde el sector Defensa se refleja un gran interés por el cumplimiento al compromiso que desde su rol misional adquiere para lograr la reparación integral dentro del contexto de la Ley en estudio, pues participa activamente con los insumos de seguridad y acompañamientos en las diferentes etapas del proceso de restitución de tierras, como son la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Abandonadas y Despejadas Forzosamente, que es donde se establecen los Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas

y Abandonadas Forzosamente – COLR, el cual funciona como una instancia de coordinación operacional, para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso de registro de tierras despojadas y/o abandonadas y al consecuente proceso de restitución de tierras. Sin dejar de lado los comités de justicia transicional, donde se elaboran los planes de acción integral estatal de acuerdo a los planes institucionales con el fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; donde se articula la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición y la inclusión social e inversión social para la población vulnerable, este comité se extiende de la justicia transicional que es el conjunto de mecanismos y herramientas que permiten hacer tránsito de una situación de graves y masivas violaciones de derechos humanos, hacia la reconciliación nacional y, eventualmente, hacia la paz.

Pero no se debe desconocer que la seguridad, en el marco del proceso de restitución, debe ser integral y no puede basarse exclusivamente en la postura del sector Defensa, sino que debe incluir las condiciones de estabilización sobre el territorio. Es decir desde la óptica de una instancia donde haga parte la autoridad judicial, el ministerio público, los oficiales superiores comandantes de las unidades de la Fuerza Pública (FF.MM – PONAL) así como de la máxima autoridad administrativa local, esto es el alcalde o el gobernador, lo que resulta fundamental para cumplir con lo estipulado en esta ley, y así blindar el proceso evitando que los operadores judiciales tomen decisiones sin toda la información necesaria, como es el concepto de seguridad y de orden público, insumos que ayudarían a prever las condiciones de seguridad en el la etapa post-fallo (entrega material de los predios).

### **3.3 PRINCIPIO DE DIGNIDAD**

El tercer principio del retorno o reubicación que cita la Ley de restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) es el de dignidad, el desarrollo de su concepto no es el objetivo del presente escrito, solo basta con resaltarlo como el valor intrínseco de la persona por su calidad de ser humano y esencia del núcleo social, y que es el centro de la reparación integral. La dignificación consiste en el reconocimiento que el Estado y la sociedad le hace a la persona y por consiguiente en la restauración de sus derechos, aquellos que le han sido vulnerados por culpa del conflicto armado (en los términos de la ley de víctimas), con la finalidad de garantizarle a las víctimas unas óptimas condiciones de vida, en iguales o mejores condiciones de las cuales gozaba hasta antes de los agravios sufridos (Garay & Vargas, 2012).

La dignidad como pilar fundamental para lograr la reparación integral de las víctimas, no se logra con la simple entrega material o jurídica del predio, porque no basta con devolver una tierra, pues estas medidas son ordenadas por el juez de restitución de tierras en su sentencia. Lo que se busca con la dignificación de la persona en el proceso restituido es que se materialicen todos los derechos constitucionales que fueron arrebatados y que son reconocidos por las autoridades judiciales (Grupo de Trabajo Pro Reparación Integral, Voces de memoria y dignidad, 2008).

### **3.4 INSTITUCIONALIDAD**

No se garantiza la reparación integral con la sola entrega material o jurídica del predio, si se tiene en cuenta que dentro de los pronunciamientos hechos por los Jueces Civiles Especializados en Restitución de Tierras en sus fallos, en la mayoría han ordenado la restitución de tierras con medidas indemnizatorias a favor de las víctimas, pero la crítica desde diferentes posturas ha sido la falta de garantías que permitan la sostenibilidad de estas medidas, porque si bien es claro que en algunos casos se cumplen las diligencias de entrega material y jurídica

dentro de los términos de ley establecidos, una vez restituidos estos predios la institucionalidad desaparece, y en otros casos no se ha logrado la entrega material de los predios pese a haberse notificado de la sentencia restituida. Tal como lo da a conocer la Contraloría General de la República (2015) en su informe de auditoría hecho al proceso de restitución de tierras en el mes de septiembre del mismo año:

En la verificación al cumplimiento de las órdenes dadas por el Juez de Restitución, se seleccionaron 14 beneficiarios de restitución de tierras del predio “El Capitolio” ubicado en el corregimiento de Canutal, municipio de Ovejas – Sucre, a quienes se les realizó una encuesta, de la cual se determinó que ninguno ha retornado a su predio restituido, por cuanto no se ha efectuado la entrega material del predio, no obstante haber sido notificados de la sentencia de restitución hace aproximadamente dos años. Se indicó por parte de los encuestados, que el predio mencionado está ocupado por terceros.

Dicha situación se presentó, debido a que no se han adelantados gestiones conjuntas e interinstitucionales para que estas familias puedan retornar con las garantías que se requieren... (p.137).

### **3.5 DAÑO EMERGENTE, LUCRO CESANTE Y DAÑOS EN VIDA DE RELACIÓN**

A pesar que la ley de víctimas cumple con la mayoría de las expectativas restaurativas, tanto de carácter material e inmaterial, al facultar a los operadores judiciales de la Ley 1448 de 2011, para decretar la restitución y formalización de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y otras medidas complementarias que garanticen el goce efectivo de los derechos del restituido, a su vez no están facultados para ordenar la indemnización por los perjuicios ocasionados a las personas que sufrieron abandono o despojo, en otras palabras y muy acorde al análisis que hace el Consejo Superior de la Judicatura (2014) en

su módulo de aprendizaje autodirigido “*Desplazamiento Forzado, Víctimas y Restitución de Tierras*”, fueron suprimidos los mecanismo de justicia transicional que en un principio permitían a los desplazados solicitar indemnización judicial por el daño emergente, el lucro cesante los perjuicios morales y los daños en vida de relación. Desde este punto de vista ya no se habla de una reparación plena, que repare integralmente los daños ocasionados en los planos material e inmaterial.

### **3.6 ANÁLISIS DE OBSTÁCULOS**

Por otro lado, pese que la Ley 1448 de 2011, le da un reconocimiento y lugar a las víctimas, permitiendo lo que durante 20 o 30 años no se podía hacer, que era reconocerlas como sujetos jurídicos de derecho, iniciando una política pública, y estableciendo sistema de respuesta, y como lo reconoce Amnistía internacional (2014) en su texto “*Un título de propiedad no basta – por una restitución sostenible de tierras en Colombia*”, presenta obstáculos para una restitución sostenible, que quizá sea producto de la decisión de restituir en medio del conflicto, además de la presencia de minas antipersonal, o precariedad en la información para la recolección de datos en cuanto a la caracterización de los predios a restituir, aspectos que generan una demora en el reconocimiento de los derechos materiales, no cumpliendo de este modo con el principio de reparación integral.

### **3.7 GARANTÍAS DE SOSTENIBILIDAD**

Cuando se ordena la restitución de predios, en primera medida se deberá brindar las garantías de no repetición, pues, no tiene sentido hablar de no repetición, si persisten las amenazas, si hay agresiones contra reclamantes de tierra, contra operadores de justicia, el Estado debe ser garante de los derechos de las personas y eso implica en términos exactos, desactivación de grupos armados, judicialización, que se otorgue medidas desde la educación de los hijos, la salud de los hijos de esa pareja o del núcleo familiar integral, como obras de



infraestructura, todos son una cantidad de principios que no se pueden dejar por fuera, también deberá establecer las medidas necesarias para la reparación simbólica, es decir que se pida perdón público a las víctimas, que se establezcan medidas compensatorias en términos culturales, educativos a las víctimas, hace parte de la restitución y en este caso la obligación no es sólo del Estado, ya que si se está hablando de un proceso de construcción de confianza en medio de la negociación, los grupos armados como las FARC, tendrán que hacerlo algún día de una manera mucho más decidida y menos formal con las víctimas (Cepeda, 2007).

### **3.8 COMPROMISO INSTITUCIONAL**

Dentro de las medidas de reparación integral, tiene que establecerse un mayor compromiso institucional, donde la interagencialidad ofrezca los planes individuales e integrales de manera sostenible con la participación de las autoridades nacionales y regionales, que se asuma un mayor compromisos de acuerdo a cada una de sus competencias y de manera articulada se proceda a lograr el retorno sostenible con garantías de seguridad y dignidad con el acompañamiento del Estado, a los beneficiarios de los predios dentro de los fallos judiciales (Grupo de Trabajo Pro Reparación Integral, Voces de memoria y dignidad, 2008).

### **3.9 ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

Aunque es claro que la misma ley obliga a que todas las entidades del Estado se articulen y lleven a feliz término el proceso de restitución, no se está presentando en debida forma, donde se hace necesario que se establezcan directrices a todas las entidades para que se involucre en el proceso de restitución y reparación integral, pues la restitución no es solo de la Unidad de Restitución o Unidad de Atención a las víctimas, estas medidas tienen que ver con competencias de todas

las entidades, donde juega un papel importante los entes de control para que a través del grupo de monitoreo y seguimiento a esa política, se impulsen los controles necesarios para que las entidades comprometidas cumplan con su deber, de tal forma que se fortalezca la planeación de la política, para un mejor desempeño de las entidades territoriales en su implementación, y participación de la Nación en los municipios, incorporándola para las víctimas, como asunto transversal a toda la gestión pública territorial, mediante una articulación específica con los Planes de Desarrollo Local y una vinculación más estrecha de todos los sectores de la Administración Pública como son la alcaldías y gobernaciones, para el cumplimiento de las competencias locales con la aplicación práctica de principios de subsidiariedad y concurrencia coordinada con las entidades nacionales (ILSA, 2012)

## **CONCLUSIONES**

La reparación integral de las víctimas del conflicto armado en nuestro país conforman un esquema vital y de gran importancia para quienes retornan a sus tierras, se debe tener muy presente que no solo es garantizar el retorno o reubicación sus predios, sino también brindarles unas garantías fundamentales para la dignidad del ser humano que ha pasado por un conflicto; esto quiere decir que no solo con entregarle un título de propiedad se garantizan estos derechos, pues para enmendar ese error por descuido del mismo Estado, este es tan solo un primer paso, debido a que es importante garantizar a estas personas la inclusión de una nueva sociedad y ello debe ser integral, lo que implica una orientación y acompañamiento psicológico y emocional, para llevar a cabalidad el logro de sus objetivos y de sus familias, bajo los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad, en la restitución, retorno y/o reubicación de sus predios.

La eficacia material y el goce efectivo de derechos y la idea de una reparación realmente restauradora y transformadora, permite realizar un análisis en función

de esa noción más integral de reparación, está bien y es valioso que se entregue, que se restituya el predio, el título, el goce de esa propiedad, pleno, sin intervención de terceros, sin violencia, pero, dado que la afectación es integral, se afectaron integralmente muchos derechos, la respuesta debe ser igualmente integral, entonces no solo el predio, sino las condiciones, las garantías y las oportunidades, para el ejercicio pleno de otros derechos, no puede ser una ciudadanía mermada en función de tener una tierra y no hacer más que eso; la noción es exigente, hay que buscar llegar al máximo posible del compromiso del goce efectivo de derechos, como es trabajo digno, vida digna, asociada a la reparación, no sólo como una respuesta formal sino como una realidad del ejercicio de ciudadanía, de la inclusión social.

El acompañamiento del Estado a las víctimas del conflicto armado también requiere de un despliegue de acciones que permitan devolverles su dignidad, su memoria, recuperar la verdad y crear las condiciones y mecanismos suficientes que garanticen la no repetición de los hechos sufridos, estableciendo medidas de rehabilitación, indemnización, satisfacción, restitución (de tierras, de viviendas, fuentes de ingreso, empleo, de acceso a crédito) y demás garantías orientados a la dignificación de su condición humana desde un enfoque individual, colectivo, material, moral y simbólico, que lleven al disfrute pleno y sostenible de todos los derechos vulnerados por culpa del Estado. Implica un acompañamiento del Estado en materia de educación, salud, vivienda, programas de empleo y generación de ingresos, entre otros.

Para que las víctimas no se sienten abandonadas una vez se les restituya su bien jurídica y materialmente, es decir una vez gocen de su título de poseedor y dueño y se encuentren en sus tierras, se deben ordenar una serie de medidas que permitan entre otras lograr una coordinación armónica interinstitucional que ofrezca las condiciones dignas de seguridad para garantizar las mejores condiciones de vida a quienes desean retornar a sus predios, y esas medidas

deben ser ordenadas por el Juez de Restitución de Tierras en su sentencia de acuerdo a sus facultades; tipos de medidas que van desde acompañamientos en asistencia humanitaria, pero también medidas como órdenes para construir y brindar educación al núcleo familiar incluso obras de infraestructura como acueducto, edificación rural, vías, una serie de medidas que el juez de restitución de tierras esta en toda la facultad de ordenarlas e involucrarlas a entendidas que ayuden en el proceso. Es decir que el juez de restitución tiene la facultad de ordenar medidas a todas las entidades del estado, no solo la Unidad de Restitución de Tierras y a la Unidad de Atención a las Víctimas, sino a todas las entidades del Estado.

Para finalizar y si se tiene en cuenta que el derecho a la reparación se rige, como ha sido aceptado universalmente, por el derecho internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios, y que no puede ser modificado por el Estado obligado, invocando para ello disposiciones de su derecho interno, no se debe dejar de lado que para lograr dignificar integralmente a las víctimas, no es solo cumplir con las medidas de reparación material e inmaterial, se requiere además que los actores que han participado en el conflicto pidan perdón a las víctimas y al País por los hechos ocurridos y ese perdón, es, y además, desde un enfoque psico-social tiene un poder muy grande y es darle el lugar a las víctimas como sujetos de derecho y como personas con dignidad, pero eso requiere un proceso muy valiente, muy decidido del Estado y quienes han participado del conflicto a través de grupos armados ilegales y otras formas de violencia.

## **REFERENCIAS**

Acción Social. (2010). *Caracterización de las tierras rurales y correlación con el desplazamiento forzado en Colombia. Proyecto protección de tierras y*

*patrimonio de la población desplazada*. Bogotá D.C. Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional

ACNUR. (2012). *Un año de crisis. Tendencias globales 2011*. Bogotá: El Autor.

Amnistía internacional. (2014). *Un título de propiedad no basta – por una restitución sostenible de tierras en Colombia*. Londres; Amnesty International Ltd. Recuperado de [https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Land\\_restitution\\_report\\_SPA.pdf](https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Land_restitution_report_SPA.pdf).

Behar, O. (1985). *Las guerras de la paz* (4ª ed.). Bogotá: Planeta.

Beristain, C. M. (2008). *Diálogos sobre reparación. Experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. (Tomo 1). San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Bouley, C. (2006). *Revertir el destierro forzado: protección y restitución de los territorios usurpados. Obstáculos y desafíos para garantizar el derecho al patrimonio de la población desplazada en Colombia*, Bogotá D.C: Comisión Colombiana de Juristas.

Casas, A. & Herrera, G. (2008). El juego político de las reparaciones: un marco analítico de las reparaciones en procesos de justicia transicional. *Papel Político*, 13 (1), 197-223.

Centro de Memoria Histórica. (2010). *La tierra en disputa Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe (1960-2010)*. (1ª ed.). Bogotá D.C.: Tauros.

- Cepeda, I. (2007). *Ocho estrategias para la no repetición de los crímenes atroces y el desplazamiento forzado en Colombia*”, En: *El mosaico de la memoria: Experiencias locales, no oficiales o parciales de búsqueda de la verdad histórica*, Bogotá, ICTJ-Fundación Social-Alcaldía de Medellín.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2014). Módulo de aprendizaje autodirigido. *Desplazamiento forzado, víctimas y restitución de tierras*. (1ª ed.). Bogotá: El Autor.
- Contraloría General de la República (2015). *Informe de auditoría hecho al proceso de restitución de tierras a septiembre de 2015*. Bogotá D.C.: El Autor.
- Cuervo, J. (2007). Estándares internacionales de verdad, justicia y reparación. La aplicación de la ley 975 de 2005 o ley de justicia y paz. En *Justicia transicional: modelos y experiencias internacionales. A propósito de la ley de justicia y paz*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- De Greiff, P. (2006). Enfrentar el pasado. Reparaciones por abusos graves de los derechos humanos. En *Justicia transicional teoría y praxis*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Díaz, C. (2009). La reparación colectiva. Problemas conceptuales en perspectiva comparada. En *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: ICTJ.
- Díaz, C. & Zamora, A. (2010). *Reparar el destierro. Lecciones para la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, desde la experiencia comparada*. Bogotá: ICTJ.

- Domínguez, A. (2005). La verdad es la fuerza de la dignidad de los opositores. En *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*, San José- Costa Rica, IDEA, IIDH.
- Garay Salamanca. L.J. & Vargas Valencia, F. (2012). *Memoria y reparación, Elementos para la justicia transicional pro víctima*. Bogotá D.C.: Universidad externado de Colombia.
- Grupo de Trabajo Pro Reparación Integral, Voces de memoria y dignidad. (2008). *Cuaderno de reflexión sobre reparación integral*, Bogotá: Diakonia.
- Hoyos Vásquez, G. (2007). *Las víctimas frente a la búsqueda de la verdad y la reparación en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Instituto de estudios sociales y culturales pensar.
- Ibáñez, A. M., Moya, A., & Velásquez, A. (2006). *Hacia una política proactiva para la población desplazada*. Bogotá D.C.: Universidad de Los Andes
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo- ILSA. (2012). *El derecho a la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia*. (1ª ed.). Bogotá D.C.: Gente Nueva Editorial.
- Lefkaditis, P. & Ordoñez Gómez, F. (2014). *El derecho a la reparación integral en Justicia y Paz. El caso Mampuján, Las Brisas y veredas de San Cayetano*. (1ª ed.). Bogotá D.C. De los Ríos & Luna Eds.
- Montoya, A. (2006). Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Una contribución para la definición de su marco de acción. *Arcanos*, 12, 32-36.

Naciones Unidas. (16, diciembre, 2005). *Resolución 60/147 sobre los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Fue aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

Naciones Unidas. (17, julio, 1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Roma: Naciones Unidas. Recuperado de [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/estato\\_roma\\_corte\\_penal\\_internacional.html](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/estato_roma_corte_penal_internacional.html)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2009). *Saliendo del callejón. Revertir el destierro forzado*. Recuperado [http://saliendodelcallejon.pnud.org.co/img\\_upload/6d6b6f7338396468346236633233737a/Revertir\\_el\\_destierro\\_forzado.pdf](http://saliendodelcallejon.pnud.org.co/img_upload/6d6b6f7338396468346236633233737a/Revertir_el_destierro_forzado.pdf) (11-4-2009)

Quiroga, J. (2003). *La Unión Patriótica: El exterminio de una esperanza. Memorias: Seminario taller sobre el proceso de búsqueda de solución amistosa en el caso de la Unión Patriótica ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación (PGN)-Embajada de Suiza en Colombia.

Rincón, T.(2010). *Verdad, justicia y reparación, la justicia de la justicia transicional*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.

Rojas, D. (2007). *Reparación Integral de las Víctimas Individuales, Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral, víctimas individuales y grupos*



étnicos. Bogotá D.C: Procuraduría General de la Nación-Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

Salinas, Y. (2007). *Reparación integral de los grupos étnicos, Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral víctimas individuales y grupos étnicos*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación-Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

Unidad de Restitución de Tierras. (2014). *“la restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad”*. Bogotá D.C.: Ministerio de Agricultura.

Universidad Nacional de Colombia:-Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2007). *I Encuesta Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada*. Bogotá: UNC-.CID.

Uprimny, R. & Lasso, L.M. (2004). *Verdad, reparación y justicia para Colombia: Algunas reflexiones y recomendaciones. Conflicto y seguridad democrática. Temas críticos y propuestas*, Bogotá, Fundación Social-Fescol-Embajada de la República de Alemania en Colombia.

## **NORMATIVIDAD**

Decreto 4829 (20, diciembre, 2011). Por el cual se reglamente el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 del 2011 en relación con la restitución de tierras. Bogotá D.C. Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial 48.280* del 20 de diciembre de 2011.

Ley 387 (18, julio, 1997) Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia

en la República de Colombia. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* 43.091 del 24 de julio de 1997.

Ley 1448 (10, junio, 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 48.096 del 10 de junio de 2011.

## **JURISPRUDENCIA**

Corte Constitucional de Colombia. (22, enero, 2004). Sentencia T-025/04. AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Asociaciones de desplazados/AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Condiciones para que las asociaciones de desplazados interpongan la acción. Referencia: expediente T-653010 y acumulados. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional de Colombia. (3, noviembre, 2015). Sentencia T-679/15. Acción de tutela para solicitar restitución de tierras despojadas o abandonadas. Referencia: Expediente T-4.573.722. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva