

LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS: ACCESO, RETORNOS Y REUBICACIONES



La restitución de tierras: acceso, retornos y reubicaciones

Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado - Movice

Autores

Francisco Henao Bohórquez
Corporación Jurídica Yira Castro

Edición y corrección de estilo

Germán Avila Niño

Diseño y diagramación

Jonathan Rúa Gil

Ilustración

Maria Fernanda Cortés

Impresión

Lalmprenta.co

Primera Edición

Octubre del 2018

Bogotá D.C., Colombia

Con el apoyo de:



ISBN: 978-958-56456-3-9

Las opiniones contenidas en la presente investigación son responsabilidad del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado -Movice- y no comprometen de ninguna manera a las organizaciones que apoyaron en su publicación.

INDICE

Introducción	5
Capítulo 1: El Acceso a la Política Pública de Restitución de Tierras	8
Capítulo 2 : Retornos Y Reubicación	20
Bibliografía	42

LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS: ACCESO, RETORNOS Y REUBICACIONES

Introducción

Dentro de las principales comunidades afectadas con este conflicto político, social y armado han estado los campesinos, indígenas y afrocolombianos, en la medida que, debido a la precaria institucionalidad para garantizar el acceso a la tierra, la falta de un catastro rural que defina fronteras ambientales, agrícolas y minero-energéticas, políticas públicas encaminadas a una redistribución de la propiedad rural, la violencia, el despojo y la falta de acceso a servicios públicos básicos de calidad, han visto siempre afectados sus derechos fundamentales, que se materializan por medio del trabajo y la vivienda digna, en completa relación con el acceso a tierras productivas.

Desde hace algunas décadas Colombia enfrenta un conflicto armado en el cual han sido vulnerados los derechos fundamentales de las víctimas. Esto especialmente en las personas que sufrieron desplazamientos forzados, desapariciones forzadas y otros crímenes graves que han atentado contra los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Las comunidades indígena, afrocolombiana y campesina, son los sujetos en quienes principalmente ha recaído esta problemática, con lo que se han visto obligados a abandonar sus tierras para garantizar su vida y la de sus familias, encontrándose en una situación de total indefensión y precariedad.

En el Registro Único de Víctimas (RUV) se reporta la existencia de 8.625.631 de víctimas (sin contar las que faltan en los registros oficiales), de las cuales 7.338.916 (79.9%) corresponden a desplazamiento forzado, siendo evidente con esto, como la disputa por el territorio ha causado múltiples vulneraciones de los derechos fundamentales de las comunidades, algo que ha entendido Corte Constitucional de Colombia y que lo definió como “estado inconstitucional de cosas”, en su jurisprudencia.

Aunque en el marco de la Ley de Justicia y Paz, se buscaba por medio de la justicia restaurativa, menguar dichos problemas. Se encontró que han sido medidas insuficientes para solucionar los problemas de las víctimas del conflicto, a pesar de que la ley de víctimas y restitución de tierras ha logrado satisfacer los derechos de cierta población vulnerable, aún faltan muchos esfuerzos de la institucionalidad para lograr una reparación integral. Respecto al componente de restitución de la Ley, actualmente existe un promedio de 109.136 solicitudes de inscripción en el Registro de la Unidad de Restitución de tierras, de las cuales solo 5.893 fueron resueltas en sentencias, demostrando con estos datos la insuficiencia para dar respuesta urgente a los justos reclamos de las víctimas de desplazamiento seguido de despojo de tierra. La desarticulación institucional es una de las problemáticas más recurrentes al momento de hablar de restitución, teniendo en cuenta que no hay una adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Además, los predios objeto de restitución, en algunas situaciones, no cuentan con las garantías básicas de seguridad y no repetición para realizar el retorno efectivo de los campesinos e indígenas que sufrieron del despojo a las tierras adjudicadas, encontrando que aún existe violencia en las regiones enmarcadas en un contexto de lucha territorial y que vincula fuerzas armadas, terceros, agentes estatales, nuevos brotes de paramilitarismo y disidencias insurgentes. Las garantías para un retorno seguro y efectivo de las poblaciones objeto del proceso de restitución, no cuentan con el apoyo y acompañamiento de la fuerza pública ni de las entidades encargadas de ejecutar lo ordenado en las sentencias, en donde se hace clara la desarticulación de las entidades regionales con las directrices macro, y con la aplicación de la ley.

Esta cartilla tiene como propósito aproximar sobre las dificultades que tienen las personas legitimadas para iniciar un proceso de restitución (acceso), encontrándose directivas internas que no permiten claridad a los sujetos destinatarios de la ley por una parte. Por otra parte, se realizan aproximaciones sobre la política de retornos y reubicaciones, entendiendo esta como componente de la reparación integral y que llevada a cabo correctamente, podría constituir un verdadera transformación de la ruralidad colombiana.



Capítulo 1

El Acceso a la Política Pública de Restitución de Tierras

1.1. Decisiones internas de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), que afectan el acceso de los campesinos y campesinas a la política pública de restitución de tierras.

El acceso a la política pública de restitución de tierras desde la promulgación de la ley 1448 de 2011 y su puesta en marcha, no ha estado exenta de cuestionamientos. Si bien se estableció el marco normativo para que las víctimas del conflicto político, social y armado pudieran obtener una reparación integral, siendo la restitución de tierras apenas un componente de la reparación integral,¹ ha perdido la fuerza con la que inició su implementación y los resultados esperados con los que se buscaba recuperar la tierra que se había despojado, que se calcula en seis millones quinientas mil hectáreas (6.500.000 ha),² se encuentran con cifras en rojo en la medida que al 31 de diciembre de 2017 se han presentado 110.467 solicitudes, de las cuales 80.631 tienen viabilidad por parte del Ministerio de Defensa,³ donde 57.284 se encuentran con trámite administrativo finalizado y 3.664 sentencias que correspondientes a 234.206 hectáreas restituidas⁴. Resultado que dista de lo esperado tras cinco años de su implementación y restando sólo cuatro para terminar su vigencia.

1 Sentencia C - 912 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

2 Acnur en el informe "Operación Colombia" del año 2012, teniendo en cuenta lo establecido por el Proyecto de Protección de Tierras de Acción Social y la Comisión a la Política Pública. Es importante resaltar que a la fecha no existe un cifra oficial del despojo de tierras en Colombia

3 Mediante el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT)

4 Estadísticas de Restitución de Tierras, Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. que tienen un corte al 05 de enero de 2018 Ver: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras> consultado el 06 de febrero de 2018.

Frente a la cifra de solicitudes con trámite finalizado (57.284) se encuentra que 35.723⁵ obtuvieron resolución de no inclusión y 21.561 solicitudes fueron inscritas en el registro único de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (RTDAF). La no inscripción en el RTDAF se da en el 72% de las direcciones territoriales de la URT, considerando no inscribir en el registro, al no lograrse acreditar la relación jurídica del solicitante con el predio, en el 61% determinó que los hechos no ocurrieron en el marco del conflicto socio-político y armado y el 56% al no lograrse demostrar la calidad de víctima⁶.

La zonas macro-focalizadas y micro-focalizadas constituyeron uno de los principales obstáculos para acceder a la política pública de restitución de tierras, en la medida que la URT no podía darle trámite a las solicitudes presentadas por los campesinos y campesinas que consideraron les fueron vulnerados sus derechos como consecuencia del desplazamiento, abandono y despojo de sus parcelas. Mientras que la macro-focalización hace referencia a las áreas de mayor extensión (departamentos) dentro del territorio nacional en donde el Consejo de Seguridad Nacional determina que inicialmente se puede desarrollar una aproximación en la atención a los casos de despojo y/o abandono forzoso. La micro-focalización se refiere a las áreas geográficas de menor extensión (municipios, corregimiento, veredas y predios) que se encuentran en macro-zonas y en las que se determina que existen condiciones para adelantar las actuaciones de la etapa administrativa de los procesos de restitución.

La determinación de dar trámite a una solicitud de restitución terminó dependiendo de una instancia donde interviene el Ministerio de Defensa -Centro de Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras- (CI2RT) quien en últimas es el encargado de dar el informe de seguridad de la zona micro-focalizada que se piensa intervenir la URT. El CI2RT tiene dentro de sus funciones:

- i) Blindar el proceso de restitución contra el riesgo de captura, infiltraciones o presiones por parte de los grupos armados ilegales; ii) Coordinar la inteligencia del Estado sobre la seguridad en zonas de restitución y iii) Inteligencia en las zonas de*

⁵ Es una cifra preocupante, si se tiene en cuenta que la Unidad de Restitución no ofrece información suficiente (Unidad de Restitución DSC2-201708368 de 16 de noviembre de 2017) sobre los factores que dan lugar a la no inclusión en el registro y se limitan a referirse al no cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 de la ley 1448. Eso genera preocupaciones ya que en muchos casos los solicitantes que no son inscritas en el registro de tierras despojadas y abandonadas no reponen la resolución de no inclusión por factores económicos, territoriales y de desconocimiento, lo que genera que la URT no pueda corregir los yerros que puedan, haber en las decisiones de fondo.

⁶ Análisis de la fase administrativa y judicial del proceso de restitución de tierras, vigencia junio de 2011-abril de 2015, Procuraduría Delegada para Asunto de la Restitución de Tierras, Bogotá, junio 2015.

*restitución y seguridad para brindar protección a las víctimas del despojo que serán beneficiadas con la política de restitución de tierras*⁷.

Ahora, la falta de un informe “positivo” de seguridad por parte del CI2RT en una determinada zona micro-focalizada conlleva necesariamente la denegación de justicia por parte de la URT a las víctimas del conflicto socio-político. Si bien es cierto que la persistencia del conflicto en algunas zonas afecta el inicio del trámite de restitución y sería un eximente de responsabilidad para el Estado, ésta no puede constituir una respuesta indefinida por parte de la URT para dar respuesta a una solicitud de restitución, así lo entendió la Corte Constitucional primero en la Sentencia de tutela No. T - 798 de 2014 donde ordenó dar respuesta ante la demora de una solicitud de restitución y posteriormente en la Sentencia de tutela No T 679 de 2015, en la cual ordenó iniciar una micro-focalización.

De acuerdo con la respuesta⁸ de la URT al derecho de petición elevado por el Senador Alberto Castilla Salazar el pasado 09 de octubre de 2017, sobre zonas macro-focalizadas y micro-focalizadas, menciona sobre las primeras “que en la actualidad todo el territorio del país se encuentra macro-focalizado” y en la imagen que se expone a continuación, que tiene corte al 15 de febrero de 2018, en color verde se grafican las zonas donde la URT ha micro-focalizado, habiendo zonas que por sus características de seguridad no ha sido posible hacerlo, por ejemplo en el norte y noroccidente del departamento de Antioquia, Chocó, suroccidente del Meta, Arauca, Bolívar, Guaviare, Vaupés y Amazonas.

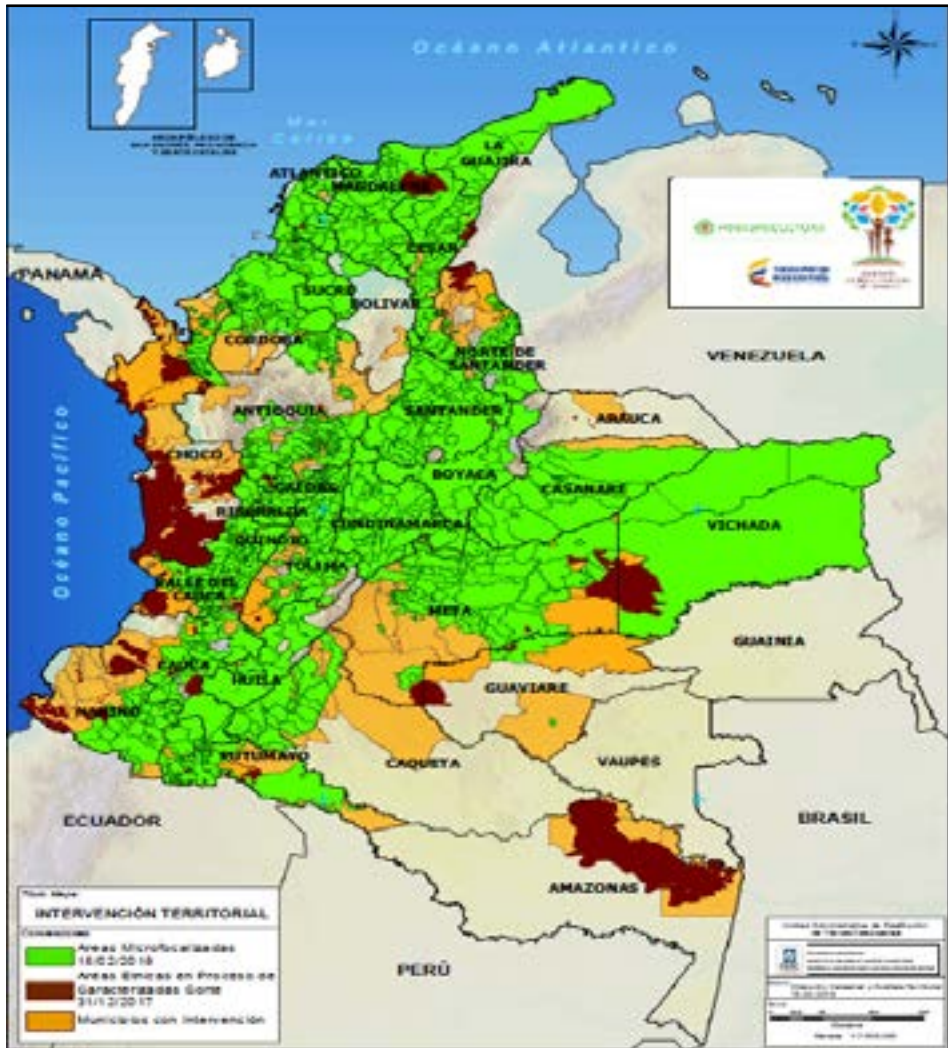
7 Ver: ‘Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras CI2RT en operación desde hoy’ <https://agro-negocios.uniandes.edu.co/2011/03/16/centro-integrado-de-inteligencia-para-la-restitucion-de-tierras-ci2rt-en-operacion-desde-hoy/> Consultado el 10 de febrero de 2018.

8 Unidad de Restitución DSC2-201708368 de 16 de noviembre de 2017.



Fuente: Unidad de Restitución

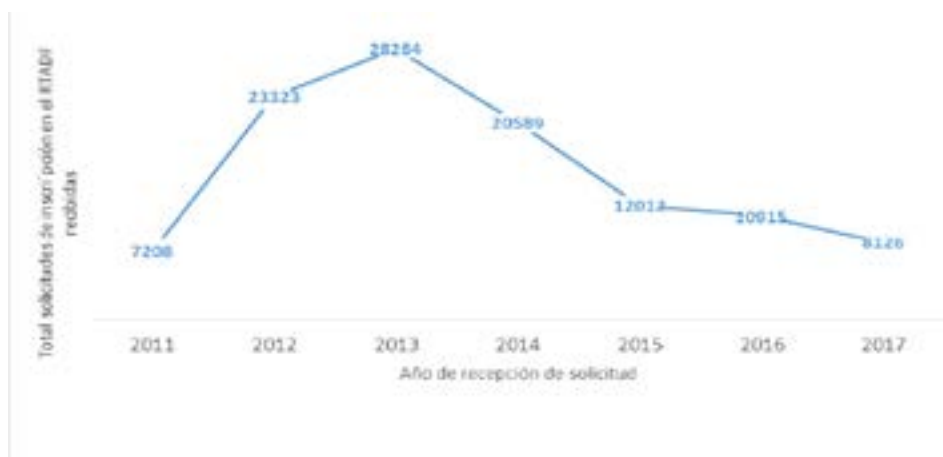
Mapa: Macro-focalización



Fuente: Unidad de Restitución

Mapa: Micro-focalización

Durante la vigencia del año 2017, la URT recibió 8.126 solicitudes que representan el 7.35% del total de 110.457 que tiene de acumuladas. Lo anterior demuestra que a pesar de contar con todo el país macro-focalizado (según la respuesta de la URT al Senado Alberto Castilla Salazar) y mejores condiciones de seguridad como resultado del *Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, teniendo en cuenta la magnitud del despojo y las metas propuestas para la restitución de tierra despojada, hay un claro declive en la recepción de las solicitudes.



Fuente: RTDAF Elaboración. Oficina Asesora de Planeación
Fecha corte: 31 de diciembre de 2017

Con la creación del Equipo de Asuntos Ambientales, Minero Energéticos e Infraestructura (AMEI) mediante la Circular 08 del 25 de Mayo de 2015, la Unidad de Restitución en cabeza de su director Dr. Ricardo Sabogal consideró que *“es un equipo que se encarga de estudiar los temas ambientales, mineros y energéticos de infraestructura, un equipo técnico ordenado por mí para trabajar en toda la entidad, apoyando a todas las direcciones territoriales en estos temas”*⁹. Pero según las cifras presentadas en la imagen 2 el declive de las solicitudes de restitución ha disminuido considerablemente. Ahora, el equipo AMEI se creó con el fin de apoyar a las direcciones territoriales cuando las decisiones de inclusión en el registro afectan los intereses del Estado en las materias que desarrolla el equipo AMEI, resultando contradictorio en la medida que las solicitudes de comunidades étnicamente diferenciadas (resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades afrocolombianas) se encuentra principalmente en zonas que guardan algún tipo de afectación, que dificultan el trámite de restitución y sus derechos territoriales.

La Corte Constitucional mediante el Auto 310¹⁰ de 2016, le formuló al Director de la Unidad de Restitución los siguientes interrogantes:

9 Ver: “Le creo a mi equipo, pero también le creo a la gente”: Ricardo Sabogal” <https://verdadabierta.com/le-creo-a-mi-equipo-pero-tambien-le-creo-a-la-gente-ricardo-sabogal/> consultado el 12 de febrero de 2018.

10 El 310 de 2016 de la Corte Constitucional se refiere: *“SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre acciones realizadas en regiones del Urabá y pacífico sur del departamento del Chocó, en el marco del cumplimiento del auto A.005/09, que desarrolló el enfoque diferencial para la prevención, atención y protección de las comunidades afrodescendientes desplazadas, dentro del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004”*

“...” b. *¿Con cuánto personal especializado cuenta la Unidad para la Restitución de Tierras, para adelantar los procesos de restitución de derechos territoriales en el Urabá, considerando que –como se expuso anteriormente– esta región ha sido la más afectada por hechos de desplazamiento forzado y el despojo?*

c. *¿Ha identificado algún tipo de bloqueo u obstáculo que incida en la celeridad de los procesos de restitución (i.e. presupuesto, contratación)?*

d. (i) *¿Cómo ha encauzado los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales, en aquellos eventos en que sobre un mismo territorio se presentan solicitudes individuales y colectivas?* y (ii) *¿qué estrategia jurídica ha implementado para evitar eventuales contradicciones entre estos procesos?*

e. *Sobre la implementación de la Circular 008 de 2015, dictada por la Subdirectora General de dicha entidad, preocupa a las comunidades que esta disposición pueda contrariar los mandatos del Decreto Legislativo 4635 de 2011 y, eventualmente, generar conflictos entre las pretensiones comunitarias y las directrices del grupo Asuntos Ambientales, Minero Energéticos e Infraestructura –AMEI–. En tal sentido ¿cuáles son las garantías que permitan evitar posibles bloqueos o contradicciones entre la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad y el grupo AMEI, para adelantar los procesos de restitución étnica en el Urabá?” (Negritas fuera de texto original)*

Algunos de estos interrogantes de la Corte Constitucional se encuentran vigentes, en la medida que las zonas que se encuentran micro-focalizadas subsisten algunos factores objetivos y subjetivos que no permiten el desarrollo de los procesos de restitución en los territorios. Dentro de los factores objetivos encontramos: asesinatos selectivos, amenazas, señalamiento y estigmatización de las comunidades, el desplazamiento forzado; mientras que los factores subjetivos se encuentran asociados a decisiones internas de la Unidad de Restitución de Tierras, como son, la creación del Equipo AMEI y el desmonte y/o unión de direcciones territoriales. Un ejemplo de esto fue la supresión de la dirección territorial del departamento de Chocó, donde mediante las resoluciones No. 00945 y 00946 de diciembre de 2017, se trasladó el personal (12 funcionarios) a otras direcciones territoriales, denuncia hecha por el Portal Verdad Abierta¹¹.

¹¹ Ver: ¿Por qué ‘desmontaron’ la Unidad de Restitución de Tierras en Chocó? <https://verdadabierta.com/por-que-desmontaron-la-unidad-de-restitucion-de-tierras-en-choco/> Consultado el 10 de febrero de 2018.

Sobre la circular No. 007 del 10 de julio de 2017

En un mismo sentido, la Unidad de Restitución de Tierras mediante la Circular No. 007 del 10 de julio de 2017, estableció suspender la inscripción en el RTDAF, al considerar que las personas retornadas gozan de un hecho superado y remite la atención de éstos al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV). El derecho a la restitución de tierras es apenas uno de los componentes de la reparación integral¹² que necesitan las personas que retornan a sus predios, más teniendo en cuenta que en las condiciones en que se hace el retorno no les permite realizar un desarrollo de sus proyectos de vida y una estabilización socioeconómica¹³ de la población desplazada y para el caso retornada. Ahora, respecto a la restitución de la tierra de la población desplazada y sobre los medios para garantizar su derecho al mínimo vital, como presupuesto necesario para una adecuada estabilización, la Corte Constitucional ha considerado en la sentencia T 076 del 2011, que:

“... en lo que respecta a la relación entre el afectado y la propiedad inmueble, son dos las dimensiones en que se manifiesta el perjuicio iusfundamental de los desplazados internos, en especial respecto de los que integran la población campesina: (i) la protección del mínimo vital; y (ii) el acceso a la vivienda digna. En cuanto a lo primero, es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural. El desplazamiento forzado impide que la población campesina víctima del mismo garantice su derecho al mínimo vital. Respecto de lo segundo, es claro que la tierra rural no solo es un medio de producción para los campesinos, sino que también constituye el espacio para el ejercicio del derecho a la vivienda. En ese orden de ideas, el desplazamiento forzado de los campesinos afecta el núcleo esencial de ese derecho que conforma un derecho fundamental autónomo y exigible. Las víctimas de desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a la reparación integral del daño generado por ese delito. Ello significa la existencia de una obligación estatal de implementación de las acciones tendientes entre otros aspectos a: (i) conservar la propiedad o posesión de la tierra, tanto en su perspectiva jurídica como fáctica; (ii)

¹² Sentencia C 795 de 2014. MP Jorge Iván Palacio Palacio

¹³ En la sentencia T 085 de 2009. MP Jaime Araujo Rentería. Se considera la estabilización socioeconómica “constituye un elemento primordial dentro del programa de atención a la población desplazada, toda vez que pretende el establecimiento de condiciones de sostenibilidad económica y social en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas, e implica la ejecución de programas relacionados con “proyectos productivos, fomento a la microempresa, atención social en salud, educación, vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, planes de empleo urbano, entre otros.”

facilitar el retorno al territorio usurpado por los hechos que motivaron el desplazamiento forzado, en condiciones de seguridad; (iii) garantizar que la población campesina propietaria, poseedora o tenedora de la tierra rural, pueda llevar a cabo tanto su explotación económica, como su uso para vivienda, en condiciones compatibles con los estándares internacionales previstos para ello.”

De acuerdo con lo anterior, concluye que la no inscripción en el RTDAF de los solicitantes retornados a sus predios atenta directamente contra la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, en la medida que la estabilización socioeconómica que busca la restitución, ya que el reconocimiento del derecho es apenas el inicio de otros derechos derivados de la sentencia de restitución, y es preciso señalar que los proyectos productivos y demás órdenes reparadoras, permiten reestablecer algunos de los derechos que les fueron conculcados al momento del desplazamiento, despojo o abandono forzado de las tierras.

1.2. Las propuestas legislativas en el marco de la implementación legislativa que afecta la política pública de restitución de tierras

El *Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* celebrado entre el Gobierno de Colombia y las Farc EP en noviembre de 2016, produjo gran expectativa en el sector rural, en la medida que ha sido uno de los problemas estructurales del conflicto socio-político padecido por Colombia hace más de 60 años. El Acuerdo de Paz estableció entre en el Punto 1 “*Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*”, en su apartado 1.1.7., establece:

“Restitución: el Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento. Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el Punto 5 “Víctimas”.

Un elemento apenas esperanzador ante los resultados después de 5 años de implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras mencionado en párrafos precedentes. Pero uno de los objetivos establecidos en el Punto 1 del *Acuerdo de Paz*, el cual era pensar una reforma rural integral que lograra las transformaciones del campo como base fundamental para el desarrollo territorial de las comunidades campesinas y étnicamente diferenciadas. Mediante el Acto Legislativo 01 de 2016 se creó el procedimiento legislativo especial para la paz (*fast track*) a través del cual se estableció un año de vigencia del mecanismo que otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias

para la expedición de Decreto Ley entre otras, para cumplir con las normas necesaria para el desarrollo del campo colombiano.

Ahora, de acuerdo a lo anterior y en ejercicio de las facultades extraordinarias mencionadas, se expidió:

1. Decreto ley 2204 de 2016, *“Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”*. La Corte Constitucional a través de la sentencia C – 160 de 2017 la declaró inexecutable.
2. Decreto ley 249 de 2017, *“Por medio del cual se fija el procedimiento de contratación para la erradicación manual de cultivos de uso ilícito”*. La Corte Constitucional lo declaró inexecutable a través de la sentencia C – 289 de 2017.
3. Decreto ley 691 de 2017. *“Por medio del se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto”*. La Corte Constitucional lo declaró la exequibilidad a través de la sentencia C – 438 de 2017.
4. Decreto ley 870 de 2017, *“Por medio del cual se establece el pago por servicios ambientales”*. La Corte Constitucional lo declaró la exequibilidad de los artículos 1, 3, 4, 6, 7 y, 9 al 23 y moduló el alcancel del artículo 2 del Decreto Ley.
5. Decreto ley 882 de 2017, *“Por medio del cual se establece el servicio educativo estatal rural y la docencia en zonas afectadas por el conflicto”*. La Corte Constitucional a través de la sentencia C – 607 de 2017 declaró el decreto ley exequible.
6. Decreto ley 883 de 2017, *“Por medio del cual se incluyen las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos”*. La Corte Constitucional mediante la sentencia C – 607 de 2017, declaró la exequibilidad del Decreto Ley.
7. Decreto ley 892 de 2017, *“Por medio de la cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado en municipios priorizados para PDET”*. La Corte Constitucional a través de la sentencia C – 535 de 2017, declaró la exequibilidad del Decreto ley, con la excepción del inciso segundo del artículo 1, donde establece la interpretación del mismo.
8. Decreto ley 893 de 2017, *“Por medio del cual se crea los Programas de Desarrollo*

con Enfoque Territorial – PDET". La Corte Constitucional se encuentra pendiente de pronunciamiento de fondo sobre el Decreto ley.

9. Decreto ley 890 de 2017. *"Por medio del cual se crea el Plan Nacional de Vivienda Rural Social"*. La Corte Constitucional a través de la sentencia C – 570 de 2017 estableció la exequibilidad del Decreto ley.

10. Decreto ley 896 de 2017. *"Por medio del cual se crea el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Usos ilícito – PNIS"*. La Corte Constitucional aún no se ha pronunciado de fondo sobre el Decreto ley.

11. Decreto ley 902 de 2017 *"Por medio del cual se adoptan medidas para implementar la reforma rural integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso, formalización y Fondo de tierras"*. La Corte Constitucional aún no ha emitido pronunciamiento de fondo sobre el Decreto ley.

Sobre el Decreto ley 902 de 2017, siendo uno de los articulados más importantes expedidos en medio de las facultades extraordinarias del Presidente de la República *"fast track"*, presenta a juicios de varias organizaciones social y campesinas que demandaron el Decreto ley ante la Corte Constitucional, donde se consideró que es inconstitucional entre otros, por la falta de reconocimiento del campesino como un sujeto de derecho. A la Corte Constitucional le corresponde examinar, en primer lugar, y antes de proceder a un examen material de constitucionalidad, que este tipo de decretos cumpla con los requisitos de temporalidad, conexidad, finalidad, necesidad estricta.¹⁴

Propiamente el Decreto ley no modifica la ley 1448 de 2011, establece los mecanismos por los cuales las personas que han sido víctimas de desplazamiento, despojo y abandono forzado y que no accedieron a la política pública de restitución de tierras, puedan hacerlo a través del registro único de solicitantes de tierras¹⁵ (RESO). Resulta necesario mencionar que a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) ostenta la facultad de excluir del RESO¹⁶ a aquellas personas que no cumplan con las condiciones establecidas en el decreto, por tanto el RESO a nuestro juicio supone un requisito constitutivo adicional para acceder a la tierra, situación que contraría el Punto 1 del Acuerdo de Paz.

14 Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle.

15 Decreto ley 902 del 31 de mayo de 2017, artículos 11.

16 Artículo 15 Decreto ley 902 del 31 de mayo de 2017.



Capítulo 2

Retornos Y Reubicación

2.1. Estándares internacionales sobre retornos y reubicaciones

El retorno o reubicación es el derecho mediante el cual las víctimas del desplazamiento forzado deciden regresar al sitio del cual fueron desplazados¹⁷, o a un lugar distinto del que se vieron forzados a salir,¹⁸ de manera voluntaria, digna y segura, con el fin de asentarse indefinidamente, y continuar con su proyecto de vida personal, familiar y comunitario, formar parte nuevamente del tejido social de su comunidad, contribuir al desarrollo del municipio, volver al ejercicio pleno de su ciudadanía y ser reparado de manera integral.

Sobre las víctimas de desplazamiento forzado, la legislación internacional ha establecido diferentes instrumentos destinados a fijar pautas y principios que los Estados deben cumplir con el fin de reconocer y proteger los derechos de las víctimas a la justicia, a la verdad, a la reparación, y a la no repetición.

El derecho a la restitución, que incluye el derecho al retorno o reubicación, como uno de los componentes preferentes y principales del derecho a la reparación, se ha consagrado en distintos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los artículos 1, 2, 8 y 10; en los artículos 1, 2, 8, 21, 24, 25 y 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2, 3 y 14; en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

17 Artículo 71 Decreto 4800 de 2011

18 Artículo 72 Decreto 4800 de 2011

(Principios Deng), específicamente en los principios 21, 28 y 29; en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro); y en 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; los cuales pertenecen al bloque de constitucionalidad en sentido lato.

En 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, se incluyó el derecho a la restitución, así como al retorno o reubicación, como medida de reparación, en los siguientes términos:

“La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el establecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes” (énfasis fuera de texto).

Los Principios Deng, por su lado, establecieron en el principio 28, la obligación de los estados, a través de sus autoridades competentes de “establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”:¹⁹

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidades primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte. (Énfasis fuera de texto).

2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los despla-

¹⁹ Principio 28 Principios Rectores de los desplazamientos internos. Principios Relativos Al Regreso, El Reasentamiento Y La Reintegración

zados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

De igual manera, el principio número 10, de los Principios sobre la Restitución de Viviendas y Patrimonio de los refugiados y personas desplazadas, (principios Pinheiro), reiteró el derecho de personas desplazadas y refugiadas a un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad:

“10.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen. (Énfasis fuera de texto).

10.2. Los Estados permitirán el regreso voluntario de los refugiados y desplazados a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual, si así lo desearan. Este derecho no puede restringirse con ocasión de la sucesión de Estados ni someterse a limitaciones temporales arbitrarias o ilegales.

Este principio también estableció la facultad que tiene la víctima de elegir retornar al lugar del que fue desplazado o escoger un lugar distinto para establecerse (reubicación):

10.3. Los refugiados y desplazados no serán obligados ni coaccionados de ningún otro modo, ya sea de forma directa o indirecta, a regresar a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual. Los refugiados y desplazados deben tener acceso de forma efectiva, si así lo desearan, a soluciones duraderas al desplazamiento distintas del regreso, sin perjuicio de su derecho a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, precisó que la reparación, siempre que sea posible, requiere la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en “el restablecimiento de la situación anterior a la violación”, y de no ser esto posible, “el tribunal internacional debe determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias producidas por las infracciones y

se establezca, *inter alia*, el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados”²⁰

El informe sobre el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, presentado por el secretario General de Naciones Unidas, Walter Kalin, plantea tres escenarios en dicha situación: 1) La reintegración sostenible en el lugar de origen; 2) La integración local sostenible en las zonas en que se hayan refugiado los desplazados internos; y 3) La integración sostenible en cualquier otra parte del país. Recomienda que para que los procesos de retorno o reubicación conduzcan a soluciones duraderas y satisfactorias, se deben aplicar ocho criterios: i) seguridad personal y pública; ii) nivel de vida adecuado; iii) acceso a los medios de subsistencia; iv) restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad; v) acceso a la documentación; vi) reunificación familiar; vii) participación en los asuntos públicos; y viii) acceso a recursos efectivos y a una justicia eficaz.

Además, menciona la importancia de actuar de manera articulada y coordinada entre el gobierno nacional, autoridades locales y organismos humanitarios y de desarrollo,²¹ como de la complementariedad y coherencia interna y externa que debe existir para la aplicación de las medidas de reparación.

2.2. Evolución normativa

a. Ley 387 de 1997

Antes de la Ley 1448 de 2011, o Ley de víctimas, existía una incipiente legislación con respecto al tema de retornos y reubicación. La normativa operante en ese entonces, era la Ley 387 de 1997. Esta establecía, como unos de los objetivos, “adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o si reubicación en nuevas zonas de asentamiento”; y “garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios.”.

En el artículo 16, único artículo en la sección de Retornos, estableció que “el Gobierno Nacional apoyaría a la población en situación de desplazamiento que quisiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esa ley, en materia

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Criterios básicos y generales para otorgar reparaciones integrales.

²¹ Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kalin. 2010. Asamblea General de las Naciones Unidas.

de protección, consolidación y estabilización socioeconómica”, y en el artículo 17, sobre consolidación y estabilización socioeconómica, que “promovería acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas”, medidas que debían estar vinculadas con programas relacionados a proyectos productivos; el Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino; fomento de la microempresa; capacitación y organización social; atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad; y planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

Esta ley también estableció que en los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional daría prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hubiesen sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

b. Decreto 951 de 2001, reglamentario de la Ley 387 de 1997.

Este decreto reguló la asignación de un subsidio familiar de vivienda para población desplazada, el cual se otorgaba exclusivamente a través de programas que desarrollaban lo concerniente al retorno y a la reubicación. También estableció un orden de prioridades para el retorno así: a) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios; b) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios; c) Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios. En cuanto a la reubicación: a) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios; b) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios; c) Adquisición de vivienda nueva o usada rural (urbana o rural) para hogares propietarios.

Adicionalmente, formuló la creación del Plan de Acción Zonal PAZ para la población desplazada, con la participación y la concertación efectuada con los desposeídos, sobre el retorno o la reubicación, definiendo una estrategia para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda, previo diagnóstico de las necesidades habitacionales de los afectados, elaborado por el respectivo Comité municipal o distrital de Atención Integral a la Población Desplazada, en coordinación con la Red de Solidaridad Social

Finalmente, estipuló las responsabilidades de la Red de Solidaridad Social, que además de

coordinar las acciones emprendidas, debía (i)Elaborar el diagnóstico de la situación de la población desplazada en los municipios donde se presentaba el fenómeno;(ii) Promover la elaboración del Plan de Acción Zonal por parte de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada; y (iii) Elaborar las propuestas de estabilización socioeconómica en la perspectiva del retorno o la reubicación, de acuerdo con la situación objetiva de las familias desplazadas.

c. Ley 1448 de 2011. Ley de víctimas.

La Ley 1448 de 2011 creó en Colombia un completo sistema para proteger, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto en el país. La ley reconoce los derechos que tienen las víctimas a saber la verdad, a ser reparadas en el daño sufrido (no solo a modo de indemnización sino también rehabilitación física y psicológica, la reparación simbólica y la restitución de tierras), a recibir justicia y a que los hechos que les causaron dolor en el pasado no vuelvan a ocurrir.²²

Sobre retornos y reubicaciones, esta ley encarga a la UARIV, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de la Protección Social, educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje.²³

Comprometió al Estado a garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que decidan voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, siempre y cuando estas procuren permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.

²² Ver: <http://www.justiciatransicional.gov.co/ABC/Ley-de-V%C3%ADctimas-y-Restituci%C3%B3n-de-Tierras>

²³ Ley 1448 de 2011, artículo 66, parágrafo 1, modificado por Ley 1753 de 2015.

Estableció también, las condiciones para que se configure la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta²⁴ y, que la evaluación de la misma, estaría a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los alcaldes municipales o distritales del lugar donde reside la persona en situación de desplazamiento, la cual se realizaría cada dos años.²⁵

d. Decreto reglamentario 4800 de 2011.

Este decreto tiene como objeto “establecer las condiciones para aquellas personas u hogares que deciden regresar a sus tierras voluntariamente o deciden establecerse en un lugar diferente al de su expulsión, contribuyendo a la atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado”. Introdujo las definiciones de retorno y reubicación y estableció los principios que deben regir los procesos de retorno y reubicación, los cuales son, a saber: principio seguridad, de voluntariedad y de dignidad²⁶, principios traídos de los estándares internacionales anteriormente mencionados.

Estipulo la gradualidad en la garantía de los derechos en la ejecución de los planes retorno y reubicación; las responsabilidades institucionales de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas; la obligación de las autoridades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, las cuales deberán brindar su oferta institucional en el lugar de retorno o reubicación; los esquemas especiales de acompañamiento para la población retornada y reubicada Protocolo de Retorno y Reubicación, el cual, es el instrumento técnico para la coordinación, planeación, seguimiento y control de los procesos de retorno y reubicación a las personas, familias o comunidades víctimas del desplazamiento forzado en los contextos urbanos o rurales que hayan retornado o se hayan reubicado con o sin el apoyo institucional, para lograr el acompañamiento estatal en el marco de su competencia.

e. Decreto 2569 de 2014.

El decreto 2569 de 2014 “establece los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima. Igualmente, fija los criterios técnicos para evaluar la superación de la situación de vulnerabilidad

²⁴ Ley 1448 de 2011, artículo 67.

²⁵ Ley 1448 de 2011, artículo 67.

²⁶ Decreto, artículo principios rectores de retorno

derivada del hecho victimizante de desplazamiento forzado, dentro de un proceso de retorno, reubicación en un lugar distinto al de recepción, o permaneciendo en el lugar de recepción”²⁷.”[1]

Estipula la participación conjunta de las víctimas en el acceso a la oferta institucional para el auto-sostenimiento del grupo familiar en el lugar de recepción o en el marco del acompañamiento a procesos de retorno o de reubicación. Señala, sobre el proceso de identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas destinará y coordinará la entrega de la atención humanitaria a que hubiere lugar a las víctimas en procesos de retorno y/o de reubicación con acompañamiento institucional y de acuerdo con la valoración de carencias en los componentes de la subsistencia mínima de cada hogar.

Indica que una vez se efectúe la superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado, es decir, que la víctima se haya estabilizado socioeconómicamente, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas establecerá la ruta de acompañamiento, por una sola vez, para las víctimas que decidan posteriormente retornar al lugar de expulsión o reubicarse en un tercer lugar del país.²⁸ Igualmente accederán prioritariamente a las medidas de reparación que no hayan recibido hasta el momento y continuarán siendo priorizadas para el acceso a los programas sociales del Estado.²⁹

Respecto la asignación de la oferta nacional y territorial,³⁰ las entidades del nivel nacional y territorial que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), en el momento de asignar los cupos, subsidios y demás bienes y servicios ofrecidos, deberán tener en cuenta, entre otros, los hogares o personas víctimas que se encuentren en procesos de retornos o reubicación”.

2.3. Desarrollo jurisprudencial e implementación institucional de la política pública de retornos y reubicaciones

El desplazamiento forzado ha ocasionado una sistemática y masiva violación de derechos a la población que lo ha sufrido. Es por esta razón que la Corte Constitucional, mediante sentencia T -025 de 2004, declaró el Estado de cosas inconstitucional en la garantía de los derechos de las personas desplazadas y estableció sobre retornos y reubicaciones un mínimo de obligaciones que el Estado Colombiano debe cumplir, a saber:

²⁷ Decreto 2569 de 2014. Artículo 1.

²⁸ Decreto 2569 de 2014. Artículo 23.,Parágrafo 2

²⁹ Decreto 2569 de 2014. Artículo 30.,Parágrafo 2

³⁰ Decreto 2569 de 2014. Artículo 30

“... en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, el mínimo al cual están obligadas las autoridades consiste en (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente”.

En esta sentencia, el Alto Tribunal también indicó los derechos humanos y constitucionales que se están vulnerando y los que el Estado Colombiano debe proteger:

- El derecho a la vida en condiciones dignas.
- Los derechos de personas en situación de vulnerabilidad como niños y niñas, mujeres cabeza de familia, personas con discapacidad, personas de la tercera edad y otros grupos especialmente protegidos como comunidades étnicas
- El derecho a elegir el lugar de domicilio debido a que para huir del riesgo sobre la vida, libertad e integridad personal las personas deben salir de su sitio habitual de residencia y trabajo
- Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación produciéndose afectaciones en los proyectos de vida personales, familiares y comunitarios
- El derecho a la familia, debido a la ruptura de la unidad familiar
- El derecho a la salud “no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes”.

- El derecho a la integridad personal, el derecho a la seguridad personal y la libertad de circulación por el territorio nacional
- El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio
- El derecho a una alimentación mínima
- El derecho a la educación, en particular el de los niños, niñas y adolescentes que se ven obligados a interrumpir su proceso de formación
- El derecho a una vivienda digna
- El derecho a la paz como la garantía de no sufrir los efectos de la guerra.
- El derecho a la personalidad jurídica debido a la pérdida de los documentos de identidad que es usual por el desplazamiento forzado, lo que dificulta su acceso a diferentes derechos.
- El derecho a la igualdad dado que por el desplazamiento ocurren situaciones de discriminación en los entornos de recepción, o el desplazamiento mismo se sucede por la descalificación arbitraria de parte de grupos armados de la posición ideológica o de la pertenencia a determinada comunidad o grupo, de parte de las personas que sufren el hecho.³¹

En cuanto al derecho a la reparación, la Corte, en sentencia C– 715 de 2012, recordó los parámetros y estándares constitucionales, establecidos jurisprudencialmente, en armonía con el derecho y la jurisprudencia internacional:

(i) el reconocimiento expreso del derecho a la reparación del daño causado que le asiste a las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos, y de que por tanto éste es un derecho internacional y constitucional de las víctimas, como en el caso del desplazamiento forzado;

(ii) el derecho a la reparación integral y las medidas que este derecho incluye se encuentran regulados por el derecho internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios, as-

31 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004.

pectos que no pueden ser desconocidos y deben ser respetados por los Estados obligados;

(iii) el derecho a la reparación de las víctimas es integral, en la medida en que se deben adoptar distintas medidas determinadas no solo por la justicia distributiva sino también por la justicia restaurativa, en cuanto se trata de la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas;

(iv) las obligaciones de reparación incluyen, en principio y de manera preferente, la restitución plena (restitutio in integrum), que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas;

(v) de no ser posible tal restablecimiento pleno es procedente la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado;

(vi) la reparación integral incluye además de la restitución y de la compensación, una serie de medidas tales como la rehabilitación, la satisfacción y garantías de no repetición. Así, el derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los derechos y bienes jurídicos y materiales de los cuales ha sido despojada la víctima; la indemnización de los perjuicios; la rehabilitación por el daño causado; medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; así como medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan;

(vii) la reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tiene tanto una dimensión individual como colectiva;

(viii) en su dimensión individual la reparación incluye medidas tales como la restitución, la indemnización y la readaptación o rehabilitación;

(ix) en su dimensión colectiva la reparación se obtiene también a través de

medidas de satisfacción y carácter simbólico o de medidas que se proyecten a la comunidad;

(x) una medida importante de reparación integral es el reconocimiento público del crimen cometido y el reproche de tal actuación. En efecto, como ya lo ha reconocido la Corte, la víctima tiene derecho a que los actos criminales sean reconocidos y a que su dignidad sea restaurada a partir del reproche público de dichos actos. Por consiguiente, una manera de vulnerar de nuevo sus derechos, es la actitud dirigida a desconocer, ocultar, mentir, minimizar o justificar los crímenes cometidos;

(xi) el derecho a la reparación desborda el campo de la reparación económica, e incluye además de las medidas ya mencionadas, el derecho a la verdad y a que se haga justicia. En este sentido, el derecho a la reparación incluye tanto medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y de la memoria histórica, como medidas destinadas a que se haga justicia, se investigue y sancione a los responsables. Por tanto, la Corte ha evidenciado el derecho a la reparación como un derecho complejo, en cuanto se encuentra en una relación de conexidad e interdependencia con los derechos a la verdad y a la justicia, de manera que no es posible garantizar la reparación sin verdad y sin justicia;

(xii) la reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, de manera que éstos no pueden confundirse entre sí, en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad. Mientras que los servicios sociales tienen su título en derechos sociales y se prestan de manera ordinaria con el fin de garantizar dichos derechos sociales, prestacionales o políticas públicas relativas a derechos de vivienda, educación y salud, y mientras la asistencia humanitaria la ofrece el Estado en caso de desastres; la reparación en cambio, tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, razón por la cual no se puede sustituirlas o asimilarlas, aunque una misma entidad pública sea responsable de cumplir con esas funciones, so pena de vulnerar el derecho a la reparación;

(xiii) la necesaria articulación y complementariedad de las distintas políticas públicas, pese a la clara diferenciación que debe existir entre los servicios sociales

del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación integral. De esta manera, el Estado debe garantizar todas las medidas, tanto de atención como de reparación a la población desplazada, hasta el restablecimiento total y goce efectivo de sus derechos.

Sobre el derecho a la restitución, contenido en el Preámbulo y en los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución Política, el tribunal constitucional enunció, en la citada sentencia, cuatro principios, derivados de los estándares internacionales, que se deben tener en cuenta para orientar la política pública en materia de restitución a víctimas:

“(i) La restitución debe establecerse como el medio preferente para la reparación de las víctimas al ser un elemento esencial de la justicia restitutiva.(ii) La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que se las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios retornen o no de manera efectiva. (iii) El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello. (iv) Las medidas de restitución deben

respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias.

2.4. Seguimiento y control a la política pública de retornos y reubicaciones

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –CSML-, creada mediante el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, ha sido la encargada de hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en dicha ley. Está conformada por el Procurador General de la Nación o su delegado, quien la preside; el Defensor del Pueblo o su delegado, quien lleva la secretaría técnica; el Contralor General de la Nación o su delegado; y tres representantes de la Mesa Nacional de Víctimas, los cuales son rotados cada dos años.

A la fecha, la CSML ha rendido 4 informes en los cuales han identificado los logros y las dificultades que se evidenciaron durante los diferentes periodos de evaluación, obteniendo algunas conclusiones y realizando recomendaciones dirigidas al Sistema Nacional de Atención y reparación Integral a Víctimas SNARIV.

En lo relacionado con retornos y reubicaciones, estos informes han evidenciado diferentes problemáticas. En el primer informe (2013-2014), esta comisión, aunque reconoció un mejoramiento en la coordinación para la micro-focalización entre la UAEGRT y la Fuerza Pública, instó a la UAEGRT a procurar restituir comunidades y no solo casos aislados que hacían más onerosa y lenta la respuesta integral del Estado. También la exhortó para que en el marco del Comité Operativo Local de Restitución de –COLR-, evaluara todas las variables que pudieran atentar contra el proceso.

Señaló que para que la reparación integral sea satisfactoria, se debe velar por el cumplimiento a las medidas pos fallo, relacionadas con la entrega material del predio restituido, la puesta en marcha de proyectos productivos, el alivio de pasivos en relación con el predio, la ampliación de una oferta de servicios que garanticen la estabilización y el retorno a las tierras.

Sobre Restitución de Vivienda, recomendó al Gobierno y el Legislativo, que de manera urgente corrigieran los vacíos e inconsistencias normativas, como las soluciones a los problemas del pasado respecto a subsidios no realizados o utilizados, la división de núcleos familiares que han cambiado a lo largo de los años y la priorización de personas con subsidios asignados para evitar la postulación desde el inicio, utilizando los documentos ya entregados por las víctimas en procesos anteriores, permitiendo la actualización.

Indicó que la política pública de vivienda para población víctima requiere incrementar aún más la coordinación nación – territorio para el éxito de los proyectos en los que participen los territorios, así como la coordinación nación – nación, con el fin de lograr mayor impacto y cobertura y el reconocimiento de las particularidades de la población víctima, sobre todo en los procesos de restitución, retornos y reubicaciones.

El segundo informe (2012-2013) sobre retornos y reubicaciones observó la Comisión que en la infraestructura institucional persisten vacíos en las rutas de atención y desconocimiento de los avances jurídicos alcanzados por la Ley 387 de 1997, sus decretos reglamentarios, la sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento.

En el tercer informe (2015 -2016) la CMSL identificó como principal dificultad, las diferencias conceptuales en materia de retorno entre la UAE-GRTD y la UARIV, que resultan ser la causa principal de la aplicación de acciones de política diferentes, lo cual ha impedido una acción estatal conjunta de atención integral a la población víctima

beneficiaria de la restitución de tierras. Mientras que para la UAEGRTD el proceso se limita a la entrega material del predio con el trámite de asignación de vivienda o el proyecto productivo, en condiciones de seguridad, la UARIV entiende el retorno, de forma más compleja, como el derecho a regresar a su lugar de origen o reubicarse en uno distinto a este con el fin de continuar con su proyecto de vida personal, familiar y comunitario, volver a ser parte fundamental del tejido social de su comunidad, contribuir al desarrollo del municipio, volver al ejercicio pleno de su ciudadanía y ser reparado de manera integral.

Por lo anterior, la CMSL recomendó incluir en los procesos, para determinar las zonas a micro-focalizar, el criterio de condiciones para el retorno como parte de las actividades del proceso, pues, además de ser un requisito de ley, es fundamental para lograr que el acceso sea efectivo y sostenible bajo cualquiera de las modalidades de retorno que la UAE-GRTD ha identificado. Asimismo, expresó la importancia de continuar con la labor realizada por la UAE-GRTD en cuanto a la identificación, conceptualización y cuantificación de cada una de las categorías de retorno que visualiza en las familias con Sentencias de Restitución de Tierras, pues ello permite orientar y diferenciar los diferentes tipos de intervención pública.

Señaló la necesidad de una coordinación institucional, tanto horizontal como vertical, para mejorar la política de retorno para las familias con sentencias de Restitución de Tierras, integrando las visiones parciales y sectorialistas que conceptualmente existen, así como de adoptar medidas institucionales que permitan que aquellas zonas en donde se profieran fallos de restitución de tierras cuenten con planes de retorno a fin de lograr la superación de las deficiencias de articulación, donde la UARIV como coordinador del SNARIV guarda una especial responsabilidad en esta labor, así como los comités territoriales de justicia transicional -CTJT-.

Finalmente sugirió que las E.T. en su condición de municipio con sentencias de restitución de tierras, debían fortalecer sus esfuerzos y capacidades para que los respectivos CTJT elaboren sus planes de retorno y reubicación como herramienta para el diagnóstico, definición de responsabilidades, cronograma y seguimiento a los procesos.

Para el Cuarto informe (2016 -2017) el Ministerio Público aplicó una encuesta de percepción, sobre los procesos de retorno o reubicación, la cual fue diligenciada por las víctimas pertenecientes a las comunidades visitadas.(Montes de María)

Las víctimas manifestaron como aspectos preocupantes en estos procesos: i) la falta de acompañamiento institucional; ii) la falta de acceso y/o concertación de los proyectos productivos; iii) los extensos tiempos en la implementación de los planes de retorno y reparación colectiva; iv) la falta de articulación entre las entidades del nivel territorial y nacional; y v) los obstáculos que se presentan con temas relacionados con la restitución de tierras y legalización y titulación de predios que afectan la implementación de los planes de retorno y reparación colectiva.

La CSML, por su parte, coincidió con las víctimas en que la principal problemática que afecta los procesos de retorno y la reparación individual y colectiva está relacionada con la titulación y legalización de predios. Además encontró que existen fallas en la fase de formulación de los planes de reparación colectiva tanto territoriales como nacionales, con respecto a la falta de articulación entre las entidades responsables de las medidas que se aprueban en los PIRC.

En cuanto a los proyectos productivos, evidenció que la participación de las víctimas no es efectiva, en tanto se reduce a la socialización de los proyectos que han sido elaborados previamente por equipos técnicos. Indicó que no existe una caracterización de los 522 sujetos de reparación colectiva que se encuentran incluidos en el RUV, ni de la población retornada y/o reubicada con y sin acompañamiento institucional.

Por otra parte, encontró que la falta de infraestructura vial es un problema tanto en las comunidades de San Jacinto como en las de El Carmen de Bolívar, por cuanto se dificulta el transporte hacia el casco urbano obstaculizando la garantía del derecho a la salud, la educación y el desarrollo exitoso de los proyectos productivos, entre otros.

Ante estas problemáticas la CSML, recomendó a la UARIV, generar un protocolo de participación para los sujetos colectivos y las instituciones que se haga efectivo tanto en la formulación, como en el ajuste de los PIRC respecto de los cuales no ha podido culminar su implementación, y asignar de manera clara las responsabilidades y competencias de las instituciones, de conformidad con su naturaleza y mandato. Exhortó a la UARIV a adelantar una caracterización de los sujetos de reparación colectiva, así como de los miembros que los conforman, actualizándola anualmente de manera articulada con los Comités de Impulso. En cuanto a la participación de las víctimas, instó a la UARIV en propender porque en el proceso de formulación y aprobación de los proyectos productivos, incluidos como medidas de reparación colectiva, no se reduzca a una socialización sino que sean concertados con la comunidad y se tengan en cuen-

ta las condiciones específicas de cada territorio. Finalmente recomendó al Gobierno Nacional, otorgar a la UARIV el estatus político y jurídico necesario para coordinar y dar lineamientos vinculantes a las demás entidades del Estado.

2.5. Consideraciones de la política pública de los retornos y reubicaciones a partir del caso tipo de la vereda la Pola y la Palizúa en Chibolo

Las comunidades campesinas del municipio de Chibolo, departamento de Magdalena padecieron desplazamientos masivos entre los años de 1997 (Pola y Palizúa) seguido del despojo material de sus parcelas a mano del bloque norte de las autodefensas unidas de Colombia que estuvieron al mando de Rodrigo Tovar Pupo, alias *"Jorge 40"*.

Unas de las principales problemáticas del retorno, previo a la puesta en marcha de la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, para el caso de la comunidad de la Pola y la Palizua, constituyó el deterioro y destrucción de los bienes, sin contar con las parcelas que tuvieron que surtir procesos de restitución desarrollados bajo la ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz)

Para finales de los años 2006 y durante el año 2007, posterior a la desmovilización en el año 2006, se da en el municipio Chibolo, la llegada de las primeras familias desplazadas y despojadas de sus tierras en las parcelas de las veredas de La Pola y La Palizúa, desplazamiento y despojo que se dio, en su mayoría, en el año de 1997 y siguientes, cuando fueron obligados a salir en la reunión celebrada en el *"Casa del Balcón"* ubicada en La Pola. Resulta importante resaltar que si bien hubo desmovilización del Bloque Norte, el retorno a las parcelas se vio envuelto en dificultades. Por una parte, algunas de las parcelas se encontraban ocupadas por testaferreros de alias *"Jorge 40"*, como fue el caso del condenado alias *"Tuto Castro"*, quien aprovechando el poder político y económico local, se opuso a los retornos y utilizó a la Policía Nacional para realizar los desalojos de las familias que llegaban a recuperar su tierra. Si bien la ley 387 de 1997 obligaba al municipio a establecer medidas de protección para las tierras y los bienes de las personas que fueron víctimas desplazamiento forzado, en muchos de los casos esas medidas fueron levantadas (por necesidad de los desplazados, presión de los grupos armados ilegales, entre otros)³².

Ahora, antes de la puesta en marcha de la ley 1448 de 2011, las comunidades cam-

32 *"Ya supimos por dónde vino el agua al coco": relatos de Resistencia al despojo y análisis del proceso de restitución tierras en Magdalena*. Corporación Jurídica Yira Castro. 2015.

pesinas de las veredas de la Pola y la Palizúa, que retornaron voluntariamente sin acompañamiento institucional, se vieron enfrentadas social y jurídicamente ante un aparato organizado (legal e ilegal) que buscó en su momento legalizar las tierras producto del despojo, por tanto pensar en un política pública de retorno acertiva con articulación institucional fracaso, en la medida que las autoridades locales fueron coptadas por grupos armados ilegales.

Con la entrada en vigencia de la ley 1448 de 2011 en su componente de restitución de tierras y siendo las veredas de la Pola y la Palizua los primeros pilotos en la aplicación de la ley, supuso un expectativa para los campesinos que habían sido víctimas de desplazamiento forzado y despojo de sus tierras. Se presentan las primera solicitudes de restitución en el año 2012, obteniendo las primeras sentencias al finalizar ese año y durante el año 2013 (solicitudes sin opositor). Hasta acá la política pública de restitución de tierras como uno de los componentes de la reparación integral, se encontraba cumpliendo su cometido, al menos en el tiempo. No obstante, las órdenes de las sentencias, si bien buscaban transformar las realidades rurales de las comunidades afectadas por el desplazamiento y despojo de tierras, al finalizar 2017 el estado de cumplimiento ha sido precario y se ha limitado, con dificultades, en la formalización de la tierra, en la entrega de proyectos productivos (afectada a las familias retornadas por medio de la circular No. 007 del 10 de julio de 2015) y algunos procesos de reparación colectiva que aún se encuentran en discusión con al Unidad de Víctimas.

Ante el panorama, si bien es cierto que el llamado a coordinar el SNARIV es la Unidad para la Víctimas, encargada de la articulación institucional para el cumplimiento de las órdenes de las sentencias, para el caso que nos ocupa ha sido precario, en la medida que se busca que las familias que han sido víctimas de desplazamiento y despojo forzado alcancen una estabilización socioeconómica y esta no se percibe por el incumplido repetido de las obligaciones derivadas de la ley y la sentencia por parte de los gobiernos municipal, departamental y nacional.

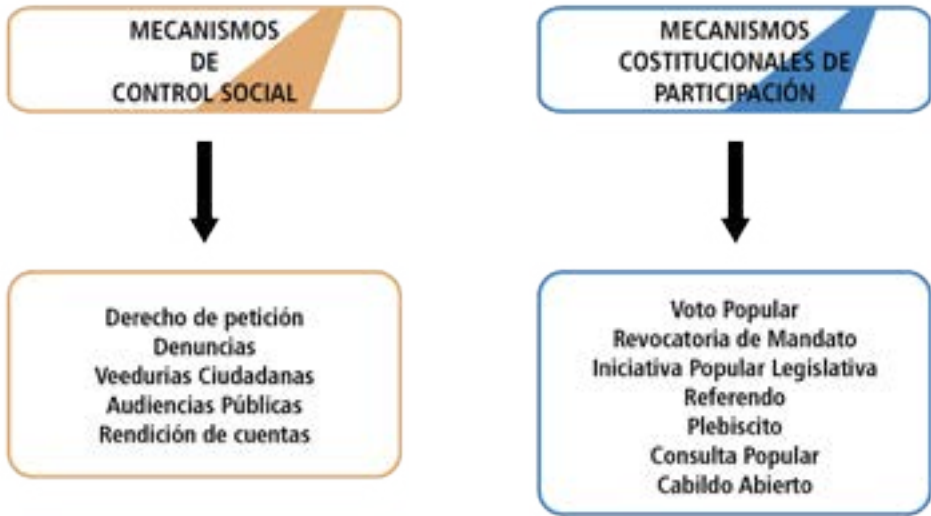
Protocolo de participación de víctimas

¿Por qué es importante la participación de las víctimas?



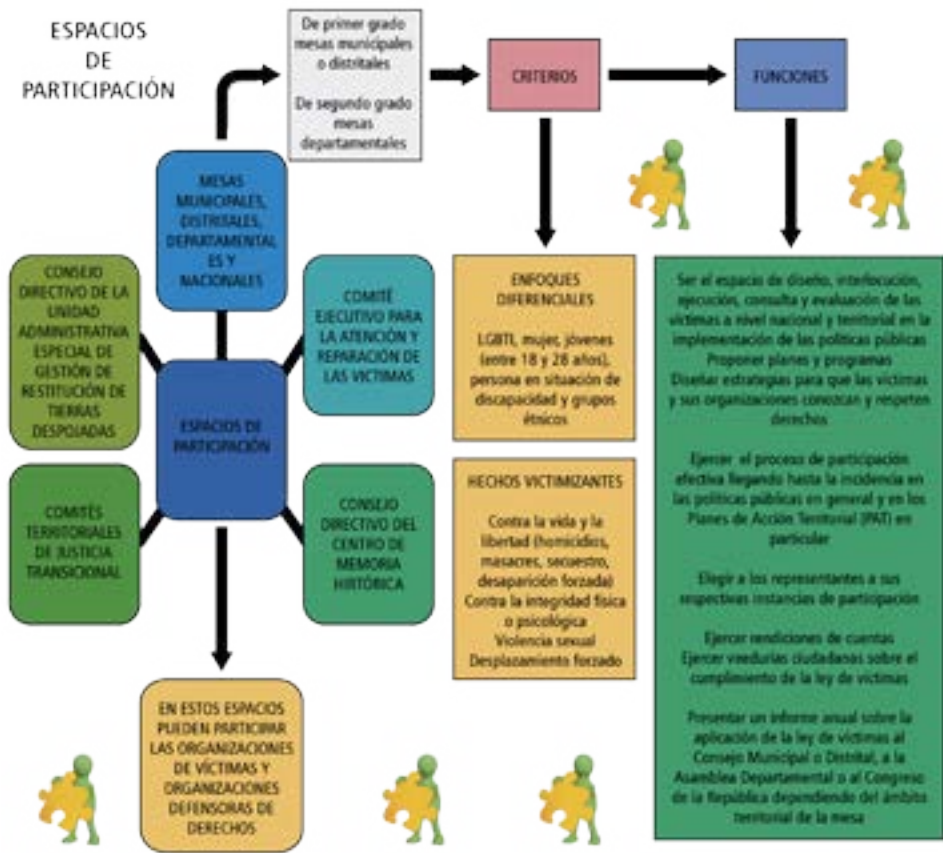
Es importante en los espacios territoriales, de acuerdo a la autonomía de cada organización de base, conocer los diferentes mecanismos de exigencia y control al Estado de forma individual y colectiva.

Mecanismos y acciones directas



Espacios para organización y participación

La ley 1448 crea espacios a nivel municipal, departamental (Mesas Departamentales de Víctimas) que es importante que sea llenado por las organizaciones campesinas, de víctimas y demás, con el ánimo de hacer incidencia en la elaboración de los planes de desarrollo que repercutan en el bienestar de las víctimas.





Bibliografía

- Acnur en el informe Operación Colombia. 2012.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Walter Kälin. (2010) *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*.
- Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT).
- Comisión de Derecho Humanos. (1998). *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. Principio 28, Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración.
- Corporación Jurídica Yira Castro. (2015). *Ya supimos por dónde vino el agua al coco": relatos de Resistencia al despojo y análisis del proceso de restitución tierras en Magdalena"*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia Sentencia de 1 de julio de 2006*.
- Corte Constitucional. Auto 310 de 2016.
- Corte Constitucional, sentencia C- 912 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional, sentencia C- 795 de 2014. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle.
- Corte Constitucional, sentencia T- 085 de 2009. MP Jaime Araujo Rentería.
- Decreto ley 902 del 31 de mayo de 2017. Artículo 15.
- Decreto ley 902 del 31 de mayo de 2017, artículo 11.
- Decreto 4800 de 2011, Artículo 71.
- Decreto 4800 de 2011, Artículo 72 .
- Decreto, artículo principios rectores de retorno.
- Decreto 2569 de 2014. Artículo 1.
- Decreto 2569 de 2014. Artículo 23, Parágrafo 2.
- Decreto 2569 de 2014. Artículo 30, Parágrafo 2.

- Decreto 2569 de 2014. Artículo 30.
- Justicia Transicional, *ABC de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Sitio Web: <http://www.justiciatransicional.gov.co/ABC/Ley-de-V%C3%ADctimas-y-Restituci%C3%B3n-de-Tierras>.
- Ley 1448 de 2011, artículo 66, parágrafo 1, modificado por Ley 1753 de 2015.
- Ley 1448 de 2011, artículo 67.
- Ley 1448 de 2011, artículo 67.
- Procuraduría Delegada para Asunto de la Restitución de Tierras. (2005) *Análisis de la fase administrativa y judicial del proceso de restitución de tierras, vigencia junio de 2011-abril de 2015*, Bogotá, junio 2015.
- Ricardo Sabogal. (2016) "*Le creo a mi equipo, pero también le creo a la gente*" sitio Web: <https://verdadabierta.com/le-creo-a-mi-equipo-pero-tambien-le-creo-a-la-gente-ricardo-sabogal/> consultado el 12 de febrero de 2018.
- Unidad de Restitución de Tierras. DSC2-201708368 de 16 de noviembre de 2017.
- Unidad de Restitución de Tierras. *Estadísticas de Restitución de Tierras, Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente*. Corte al 05 de enero de 2018. <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>. consultado el 06 de febrero de 2018.
- Universidad de Los Andes. (2011). *Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras CI2RT en operación desde hoy*. Bogotá. Sitio Web: <https://agronegocios.uniandes.edu.co/2011/03/16/centro-integrado-de-inteligencia-para-la-restitucion-de-tierras-ci2rt-en-operacion-desde-hoy/>.
- Verdad abierta. Ivonne Rodríguez González (2018). *¿Por qué 'desmontaron' la Unidad de Restitución de Tierras en Chocó?* Sitio web: <https://verdadabierta.com/por-que-desmontaron-la-unidad-de-restitucion-de-tierras-en-choco/> Consultado el 10 de febrero de 2018.





Desde hace décadas Colombia enfrenta un conflicto armado en el cual han sido vulnerados los derechos fundamentales de las víctimas. Esto especialmente en las personas que sufrieron desplazamientos forzados, desapariciones forzadas y otros crímenes graves que han atentado contra los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Las comunidades indígena, afrocolombiana y campesina, son los sujetos en quienes principalmente ha recaído esta problemática, con lo que se han visto obligados a abandonar sus tierras para garantizar su vida y la de sus familias, encontrándose en una situación de total indefensión y precariedad.

Esta cartilla tiene como propósito aproximar sobre las dificultades que tienen las personas legitimadas para iniciar un proceso de restitución (acceso), encontrándose directivas internas que no permiten claridad a los sujetos destinatarios de la ley por una parte. Por otra parte, se realizan aproximaciones sobre la política de retornos y reubicaciones, entendiendo esta como componente de la reparación integral y que llevada a cabo correctamente, podría constituir una verdadera transformación de la ruralidad colombiana.

Con el apoyo de:



OXFAM Intermón



aecid

Agencia Española
de Cooperación
Internacional
para el Desarrollo

ISBN: 978-958-66456-3-9



9 789585 164563 9