

## Una defensa por la prórroga a la Ley de víctimas y restitución de tierras



Por: Julián Salazar

EDICIÓN 97 OCT-DIC 2019

La actual preocupación de colectivos de víctimas y organizaciones defensoras de derechos humanos por el desmonte de la Ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) —el instrumento más importante de protección de los derechos de las víctimas con que se cuenta en la actualidad, que tiene su vigencia hasta el año 2021— ha comenzado a generar eco en sectores políticos, académicos y agencias del Estado encargadas de implementar la política pública de justicia transicional. A dos años del vencimiento de la vigencia de la Ley siguen siendo bastantes los reclamos de las víctimas por una reparación integral: los esfuerzos del Estado parecen haberse quedado cortos ante la magnitud de las violaciones a los derechos humanos y al enorme universo de víctimas dejadas por el conflicto armado, que equivalen alrededor del 8 % de la población del país. A causa de este escenario, esta situación ocupa actualmente un lugar prioritario en las agendas de incidencia tanto local como internacional de organizaciones no gubernamentales.

Por lo anterior, organizaciones defensoras de derechos humanos y colectivos de víctimas el pasado 9

de mayo —en el marco del periodo número 172 de sesiones de la Comisión Interamericana y con ocasión de la pronta finalización de la vigencia de la Ley— presentaron un informe denunciando el incumplimiento y el enfoque regresivo tomado por el actual gobierno frente a la garantía de los derechos de las víctimas. Ver informe: Cinep & CCJ (2019). Radiografía de la Restitución de tierras. [https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia\\_de\\_la\\_restitucion\\_de\\_tierras\\_en\\_Colombia\\_2019.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia_de_la_restitucion_de_tierras_en_Colombia_2019.pdf). Por otro lado, en la Corte Constitucional cursa una demanda de inconstitucionalidad presentada por el ex ministro del interior, Juan Fernando Cristo, con el fin de retirar del ordenamiento jurídico la disposición que estipula la vigencia de la Ley hasta el 2021.

“Esta política pública de justicia transicional tendría como fin último una oferta institucional que permitiría consolidar un enorme esfuerzo de expansión del poder del Estado.”

La Ley 1448 fue concebida bajo un marco de referencia de posconflicto o transición, y señaló, como derrotero, que la causa del empobrecimiento provenía mayoritariamente por el masivo despojo/abandono de tierras, además de otras violaciones a los derechos humanos. Por esto, el Estado colombiano proyectó una serie de medidas administrativas, judiciales, sociales y económicas que, dentro de un marco de justicia transicional, permitan el reconocimiento de la condición de víctima y su dignificación a través de la materialización de sus derechos. La Ley consagró un abanico amplio de medidas de reparación integral: la indemnización por vía administrativa, la restitución de tierras, la restitución de vivienda, medidas respecto a créditos y pasivos, formación, generación de empleo y carrera administrativa, medidas de rehabilitación y medidas de satisfacción; lo que plantea un modelo holístico de reparación integral, con el fin de atender no solo a víctimas individuales, sino también a comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes y Rrom).

Esta política pública de justicia transicional tendría como fin último una oferta institucional que permitiría consolidar un enorme esfuerzo de expansión del poder del Estado, a través de una serie de entidades administrativas y judiciales ubicadas en las regiones más afectadas por el conflicto armado: para las reparaciones y la ayuda humanitaria la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV), y para la restitución, la Unidad de Restitución de Tierras (URT), los juzgados, las salas especializadas en restitución y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Estas entidades, junto a otras que tienen competencia en materia de atención y reparación a las víctimas en el nivel nacional y territorial, pasaron a conformar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

“Desde la vigencia de la Ley, se habría indemnizado a un total de 917.481 personas, que corresponde al 10.4 % del total registrado, y al 12.84 % del total reconocido como sujeto de atención.”

Tras ocho años de implementación de la Ley 1448 las cifras no son alentadoras. De acuerdo con la información de la Red Nacional de Información al mes de septiembre habían sido incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) 8.895.978 víctimas, de las cuales un total de 6.864.323 fueron identificadas como sujetos de atención. Según el Plan Nacional de Desarrollo ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’, aprobado recientemente desde la vigencia de la Ley, se habría indemnizado a un total de 917.481 personas, que corresponde al 10.4 % del total registrado, y al 12.84 % del total reconocido como sujeto de atención. Si se es optimista y suponiendo que el número de víctimas se mantuviera estable, no obstante la continuación del conflicto armado, para 2022 el gobierno habría indemnizado solamente al 20.8 % del universo de víctimas registradas para indemnización en el RUV (Dejusticia, 2019). En lo que atañe a la reparación colectiva, las cifras no son más alentadoras; según la Unidad de Víctimas existen 598 sujetos colectivos reconocidos, de los cuales solo 134 cuentan con un Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) formulado y aprobado, y solo 3 de ellos han logrado el 100 % de implementación. De acuerdo con un escenario optimista, en el 2022 se alcanzaría un total de 140 sujetos colectivos reparados, lo que equivale al 23 % de aquellos que han sido reconocidos.

Con relación al ritmo al que avanza el proceso de restitución de tierras y territorios, las cifras también son precarias; según la fundación Forjando Futuros (2019) a agosto de 2019 se han presentado 122.466 solicitudes de restitución, de las cuales han sido rechazadas 46.046 (65 %) y se han dictado 4.965 sentencias correspondientes a 8,427 solicitudes; es decir que se avanzó 6.9 % en ocho años. Mientras tanto, de un universo de 6.500.000 hectáreas abandonadas/despojadas se han restituido 316.500 para un 4.9 % de tierra restituida; esto sin tener en cuenta la brecha entre el universo inicialmente proyectado de hectáreas despojadas, el cual oscila, según el Comité de Seguimiento a la sentencia T-025, en 10 millones de hectáreas despojadas/abandonadas durante el conflicto armado, y el universo que finalmente se está interviniendo, es decir, 6.500.000 hectáreas; y aun existiendo zonas del país donde la restitución no ha iniciado. Respecto a la restitución de derechos territoriales se han proferido hasta el momento 18 sentencias; 51 demandas presentadas, y 219 solicitudes se encuentran en etapa administrativa, estas sentencias proferidas han ordenado la restitución de 341.724 hectáreas, de las cuales 214.601 corresponden a restitución de derechos étnicos.

Las cifras anteriores evidencian que la implementación de este marco normativo aún se encuentra en mora de cumplir con los fines para el cual fue creado, por lo que tras ocho años de implementación de la Ley, quizá ya se tenga un gran cúmulo de lecciones aprendidas que permitan generar un debate serio que identifique las falencias estructurales y cuellos de botella, con lo cual enderezar y fortalecer su implementación. Teniendo en cuenta que la finalización de la Ley implicaría toda la eliminación de una política pública, que además está relacionada con la implementación del Acuerdo Final (AF) firmado entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, se tendrían al menos dos impactos: uno, sobre los derechos de las víctimas del conflicto; y otro, sobre la relación de integralidad e interdependencia entre los componentes y las medidas del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), en tanto que hay una serie de dimensiones del AF que dependen de la vigencia de la Ley de víctimas, especialmente su estrecha relación con el punto 1 —Reforma Rural Integral—, y el punto 5 —Víctimas—.

Las coordenadas de este debate se fijarán sobre el proceso de restitución de tierras, el cual ha tenido como más férreo opositor al partido del Centro Democrático y a gremios económicos y agroindustriales, que bajo la égida del gobierno actual han argumentado el cumplimiento de las metas de restitución por medio de una carrera titánica de evacuar las solicitudes que se encuentran en etapa administrativa en cabeza de la URT. Paralelamente, el gobierno avanza en su discurso de que la tarea de restitución de tierras ya está hecha, y mientras tanto cierra micro-zonas y clausura oficinas territoriales de la URT, y como si fuera poco, a través del Decreto 1167 de 2018, estableció la caducidad de la acción de restitución, la cual ya operó desde el pasado mes de octubre en más del 80 % del país, el cual ya se encuentra micro-focalizado. Este discurso del gobierno es apuntalado en recientes declaraciones de Andrés Castro (director de la URT), quien afirmó que la Unidad de Restitución de Tierras una vez finalizada la vigencia de la Ley habrá culminado con su tarea, y por lo tanto, no debería prorrogarse su existencia (Molano, 2019). Lo anterior suscita de inmediato un interrogante: ¿qué pasará con las zonas en donde no ha empezado la restitución de tierras, es decir, que no han sido micro-focalizadas?, estas son 25.000 solicitudes que equivalen al 16 % del universo total de solicitudes, y que no han podido ser tramitadas, según el gobierno por problemas de orden público.

“El gobierno parece estar encaminado a mostrar resultados formales y no sustanciales, con una instrumentalización de la restitución de tierras para direccionar su agenda política hacia una ‘seguridad jurídica de los inversionistas.’”

Bajo este telón de fondo, el gobierno parece estar encaminado a mostrar resultados formales y no sustanciales, con una instrumentalización de la restitución de tierras para direccionar su agenda política hacia una ‘seguridad jurídica de los inversionistas’ (CCJ , 2019); lo que, en efecto, continua reproduciendo una de las causas que ha agudizado la desigualdad agraria en Colombia, y que acentúa mucho más el conflicto crónico sobre la propiedad y tenencia de la tierra: la asignación política de los derechos de propiedad de la tierra, no solamente por parte de grandes propietarios (concentración de la tierra), sino también por especialistas de la violencia; así como la articulación entre el poder político y la gran propiedad agraria (Pizarro Leongómez, 2017). Lo anterior ha derivado en una política agraria orientada a desconocer la historia de despojo y de restablecimiento de los derechos de propiedad de víctimas en el contexto del conflicto armado del país.

Tabla 1.

[Principales argumentos del Centro Democrático para modificar la Ley 1448](#)

**Incorporación de la segunda instancia en el proceso de restitución de tierras.**

---

Dilatación y demoras en la resolución del caso, así como en la restitución formal y material del predio.

**Cambio en la naturaleza y objetivo de la restitución, por uno de compensaciones y**

## **retornos.**

---

Desnaturaliza el derecho fundamental a la restitución de tierras, lo que impide la posibilidad de recuperar las tierras despojadas. Además, las medidas de compensación y retorno solo pueden ser aplicables cuando la restitución es materialmente inviable.

## **Eliminar la venta forzada como un mecanismo de despojo**

---

Impediría analizar un fenómeno complejo en todas sus dimensiones como es la compra de tierras en contextos de violencia, en donde la venta forzada fue un elemento clave para el despojo.

## **Segundos ocupantes u opositores tendrían que probar solo la buena fe simple.**

---

Pone a las víctimas y opositores en igualdad de condiciones, lo que elimina herramientas novedosas a favor de los reclamantes, como: la inversión de la carga de la prueba y la creación de presunciones legales y de derecho.

## **No reconocimiento de la figura de poseedores.**

---

Debido al alto nivel de informalidad de la propiedad rural en Colombia, esto llevaría a excluir a un abundante número de personas del proceso de restitución, así como desconocer las realidades de la sociedad rural.

*Fuente: Elaboración propia.*

Por su parte, el Centro Democrático continuará atrincherándose bajo las tesis ensortijadas que motivaron la propuesta de modificación de la Ley 1448, a través de un proyecto de ley presentado por la senadora María Fernanda Cabal en la segunda legislatura del año pasado, que pretendía extraer elementos esenciales de la Ley con lo que deformaba su espíritu (**Tabla 1**). Los argumentos tienen como punta de lanza el supuesto de que la restitución ha producido un universo de “víctimas falsas” que han despojado a empresarios y campesinos de sus predios, por lo que este proceso está usurpando las tierras de personas que supuestamente las adquirieron legalmente. Sujeto a lo anterior, se encuentra la imposibilidad de que estos “propietarios legales” prueben la buena fe exenta de culpa, debido al alto estándar probatorio que exige, por lo que estos terminarían siendo despojados de su predio, y se convertirían en víctimas del proceso de restitución y de contextos artificiosos que pretenden evidenciar dinámicas de violencia donde no las hubo; por lo tanto, bajo el parapeto de la protección a la propiedad privada y los testimonios engañosos de las víctimas, la Ley debería ser derogada. Y como si no bastara, pretenden sustituir la restitución como medida preferente por una de compensaciones y retornos, cuando la segunda solo es aplicable si la restitución es materialmente inviable.

En últimas, estamos asistiendo a un desmonte de una política de derechos humanos y a un enfoque regresivo que afecta directamente los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Este escenario erosiona la confianza legítima que las víctimas depositan en el Estado, y se ven obligadas a asumir un viraje de la política pública que tiene por objetivo reparar de manera integral a las víctimas, suprimiendo su expectativa de ser reparadas y beneficiarias de los demás componentes de la ruta de asistencia y atención a víctimas.

Por su parte, la UARIV parece estar muriendo de inanición debido al continuo recorte de recursos que ha padecido. Según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448, en un informe realizado en agosto de 2018 se detectó un desfinanciamiento gradual de la política pública; por lo que el Gobierno nacional debe hacer un esfuerzo presupuestal de 2019 a 2021 del orden de \$ 39.04 billones por año para cumplir con lo requerido por la Ley, recomendando prorrogar la ley para cumplir a cabalidad su mandato.

Mientras que la UARIV se encuentra en cuidados intensivos —y con todos los procesos de reparación individual y colectiva frenados, debido a su déficit infraestructural por la falta de contratación de personal técnico en región que desarrolle su objetivo misional, tal como se mostró en las cifras al comienzo del presente artículo— su director, Ramón Rodríguez, pretende conjurar la crisis por medio de un decreto que busca reorganizar y direccionar los recursos destinados para la reparación. Sin embargo, dicho decreto pretende recortar este rubro por medio de nuevos criterios para el pago de indemnizaciones a víctimas, apelando a un argumento muy similar al utilizado por el Centro Democrático para modificar la Ley 1448 —bajo el epíteto de ‘víctimas falsas’ muchas de ellas habrían sido incorporadas al Registro Único de Víctimas siendo beneficiarias de reparación— por lo cual éste tendrá que ser depurado (De la Hoz, 2019); con lo cual se excluirían a muchas víctimas del conflicto que esperan ser reparadas, y se soslayaría su derecho a una reparación integral adecuada y proporcional al hecho victimizante. Por otro lado, el recorte presupuestal afecta igualmente los demás componentes de la reparación integral, tal como la atención humanitaria, las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición.

### Entonces ¿qué hacer ante este panorama tan desolador?

En primera medida, hay que evitar volver a un esquema ordinario de reparaciones como el que funcionaba anteriormente a la Ley 1448; es decir a un escenario rogado por vía judicial; ya que esto traería serias cargas para las víctimas de índole procesal y probatorio, más aún si se tienen que enfrentar a un escenario judicial sumamente técnico, donde corren el riesgo a que sus solicitudes sean negadas o no resueltas debido a la congestión judicial del aparato de administración de justicia, lo que impediría el acceso a una reparación oportuna y adecuada. Por otro lado, los procesos de restitución de tierras quedarían ‘en el limbo’, y pasarían a jueces ordinarios, lo que desnaturalizaría por completo el carácter transicional y excepcional de la restitución. Asimismo, esta situación llevaría a eliminar herramientas novedosas a favor de los reclamantes como: la inversión de la carga de la prueba y la creación de presunciones legales y de derecho (Dejusticia, 2019); así como el establecimiento de un aparato administrativo que se ocupa de la documentación del caso a través de herramientas extraídas de las ciencias sociales, como la cartografía social y el análisis de contexto, y que asume de manera

gratuita la representación judicial de los reclamantes.

“Lo importante es reconocer el espíritu y finalidad para la que fue diseñada la Ley, y es que la acción de restitución de tierras no solo busca dirimir conflictos sobre la titularidad de los predios, sino que mediante esta aclaración de derechos, busca contribuir a la promoción de los derechos de las víctimas, como requisito para alcanzar la paz y la reconciliación.”

En contraste, las vicisitudes anteriores no se presentan en los mecanismos dispuestos en la Ley 1448, debido a que la tarea de reparar y atender a las víctimas se encuentra a cargo de la UARIV por medio de un procedimiento sencillo que le permite reconocer su calidad de víctima y acceder a la ruta de asistencia, atención y reparación integral; por lo que a través de un trámite estándar, para nada engorroso, y unos montos dispuestos por la Ley 1448, se otorga el reconocimiento de los derechos y la reparación efectiva de un mayor número de personas. Asimismo, el proceso de restitución es documentado y llevado a cabo por la URT, sin que las víctimas tengan que sufragar los costos de un abogado que las represente en la fase judicial. Más allá de lo anterior, lo importante es reconocer el espíritu y finalidad para la que fue diseñada la Ley, y es que la acción de restitución de tierras no solo busca dirimir conflictos sobre la titularidad de los predios, sino que mediante esta aclaración de derechos, busca contribuir a la promoción de los derechos de las víctimas, como requisito para alcanzar la paz y la reconciliación.

En segunda medida, se debe aprovechar la ventana de oportunidad que se abre al ser la Ley 1448 un elemento fundamental del SIVJRN para darle un segundo aire. En este sentido, el amplio catálogo de las medidas existentes de reparación que brinda la Ley 1448 son los mecanismos idóneos para la reparación de las víctimas en un contexto de violaciones masivas y generalizadas a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, sin el cual se comprometería el efectivo funcionamiento y equilibrio del SIVJRN. Por esta razón, el Artículo 18 del Acto Legislativo 01/2017, el cual le da vida al complejo sistema de justicia transicional creado en virtud de los acuerdos, estableció la obligación del Estado de reparar integralmente a las víctimas, atendiendo al objetivo de asegurar la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles. A pesar de esta obligación en cabeza del Estado de reparar integralmente a las víctimas, la Corte Constitucional en la revisión del respectivo Acto Legislativo concluyó que en contextos de violación masiva y sistemática de derechos humanos se exige un modelo a escala de reparación colectiva, con lo cual brindar una respuesta integral a la sociedad, y no modelos en función a la atención de violaciones individuales y excepcionales a los derechos humanos. Este análisis tiene correlato con las disposiciones relacionadas en el componente de reparación integral consagradas en el Acuerdo Final, las cuales pretenden otorgarle relevancia a la reparación colectiva.

De esta forma, un programa de reparación colectiva deberá contribuir a articular elementos de verdad, justicia y reparación; por ejemplo, podría dar sentido a los instrumentos de verdad impulsados por la Comisión de Esclarecimiento a la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), ya que la sola declaración de hechos, muchos de ellos previamente conocidos por las víctimas y la sociedad, podría ser percibido como un gesto formal y vacío, si no viene acompañada de un reconocimiento calificado de las víctimas.<sup>2</sup>Corte Constitucional. Sentencia C-080/2017. M.P. Antonio José Lizarazo. Por otro lado, las penas establecidas en la reglamentación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y en particular, el diseño, implementación y monitoreo de las sanciones propias.<sup>3</sup>Ver Acto Legislativo 01/2017, Artículo 13: “las sanciones que imponga la JEP tendrán como finalidad esencial satisfacer los derechos de las víctimas y consolidar la paz. Deberán tener la mayor función restaurativa y reparadora del daño causado, siempre en relación con el grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad. Las sanciones podrán ser propias, alternativas u ordinarias y en todos los casos se impondrán en los términos previstos en los numerales 60, 61 y 62 y en el listado de sanciones del subpunto 5.1.2. del Acuerdo Final. deberán articularse a las medidas de reparación integral contempladas en el Acuerdo Final, que están a cargo de la Unidad de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, como lo son: los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, acciones concretas de contribución a la reparación, y lo que la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) ha denominado servicio comunitario para la paz, con el fin de satisfacer los derechos a las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Finalmente, hay que tener en cuenta que una vez que la Ley 1448 inició su labor, se abrió una gran expectativa por parte de las víctimas de que todas serían reparadas a través de un monto de dinero, lo que generó que muchas de ellas perdieran el interés sobre los demás componentes de la ruta de la reparación integral como el acceso a créditos de vivienda, alivios de pasivos, formación técnica, acceso a educación superior y acceso prioritario a cargos del sector público. Por este motivo, se tendrá que hacer un esfuerzo sustantivo por dismantlar el imaginario que la reparación solo redunde en dinero, a través de un fuerte componente pedagógico y robusteciendo las demás medidas de reparación integral. Tras ocho años de implementación de la Ley y de cara a su prórroga, es necesario que el Estado parta de un escenario de absoluta franqueza donde no se les creen falsas expectativas a las víctimas: lo ideal y prudente sería iniciar con un escenario moderado en donde todas las expectativas no tengan que ser suplidas solo por la UARIV, y es a partir de la integración de esta entidad a los demás órganos del SIVJRNR, que trabajan armónica y complementariamente, que se tendrá que avanzar hacia el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para con las víctimas.

Lo anterior es un llamado al Gobierno nacional y al Congreso de la República para prorrogar la Ley y adaptarla por una similar o una mejor, que permita conservar la política de reparación. Si esto no se lleva a cabo, se estaría en riesgo de dejar a las víctimas en un limbo, sometidas a las vicisitudes de un sistema ordinario de reparaciones, y contando solamente con el escenario transicional, en el marco de las medidas de justicia restaurativa consagradas en el SIVJRNR.

## Referencias

Dejusticia. (2019). *Intervención demanda al artículo 208 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Bogotá: Dejusticia.

Forjando Futuros. (2019). *Balance de la Restitución de Tierras a nivel nacional* . Bogotá: Forjando Futuros.

Molano, A. (8 de Septiembre de 2019). La restitución no puede generar nuevas víctimas. *El Espectador*.

De la Hoz, A. (3 de Octubre de 2019). Recortan el plan de de ayuda a las víctimas en 20 billones. *El Heraldo*.

Pizarro Leongómez, E. (2017). Una lectura múltiple y pluralista de la historia . En C. H. Víctimas, *Contribución al Entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 17-106). Bogotá: Desde Abajo.

CCJ . (2019). *Radiografía de la restitución de tierras en Colombia*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

---