

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras:

Un camino hacia la reparación

Sindy Viviana Medina Velandia*

mn

Victims and Land Restitution Law:

A road to repair

Resumen

El presente trabajo busca mostrar un análisis sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, para que a partir del mismo concepto de víctimas, abordar la caracterización del fenómeno de expropiación violenta desarrollado principalmente por las Autodefensas Unidas de Colombia y las consecuencias que se originaron por dicha pérdida. En un tercer momento se analizan los elementos constitutivos de la Ley de Justicia y Paz, resaltando sus aspectos más relevantes, aun cuando queda pendiente el impacto real que tiene esta ley en medio del conflicto armado, ya que apenas lleva un poco más de dos años, por lo que sería apresurado emitir un juicio al respecto.

Palabras clave: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; Víctimas; Conflicto armado; Desplazamiento forzado.

Abstract

This paper aims to show an analysis of the Victims and Land Restitution Law, so that from the very concept of victims, address the characterization of the phenomenon of violent expropriation primarily developed by the Autodefensas Unidas de Colombia and the consequences which were originated by the loss. In a third stage the constituent elements of the Justice and Peace Law are discussed, highlighting the most relevant aspects, even though the real impact of this law in the midst of armed conflict is pending since its been effective since a little over two years, so it would be rash to make now a judgment about it.

Keywords: Victims and Land Restitution Law; Victims; Armed conflict; Forced displacement.

Fecha de presentación: 15 de octubre de 2013. Revisión: 25 de octubre de 2013.
Fecha de aceptación: 22 de noviembre de 2013.

ef

I. Qué se puede entender por víctimas y su reconocimiento como tales

Para identificar los efectos sociojurídicos de la restitución de tierras en el marco de la Ley de Víctimas, es preciso primero comprender qué se entiende por víctima en el ámbito de la justicia transicional y del conflicto armado interno vivido en Colombia, lo que implica que dicha noción se encuentra en íntima relación con el ámbito penal ya que tiene que ver con las conductas desplegadas por los grupos armados ilegales –gai– o legales contra población que se encuentra en regiones bajo su influencia. Un primer acercamiento al concepto de víctima proviene necesariamente de la misma Ley de Víctimas, que las considera de la siguiente forma:

Se consideran víctimas [...] aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño [...] como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno [...] De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización¹.

De esta primera noción dada por el Estado, se destaca que la misma se limita al ámbito del daño, dejando por fuera otros elementos y factores que contribuyen a su mejor comprensión. En ese sentido, se destacan varios aportes que identifican a las víctimas no sólo por el daño que se les ha causado, sino por su papel activo ex post a adquirir dicha condición frente a los victimarios, al Estado y a la misma sociedad civil.

Este papel activo implica que las víctimas no sólo deben tener un reconocimiento jurídico, sino también como sujetos políticos, en tanto son personas que no se quedan únicamente en el ex ante, sino que tienen la capacidad para transformar la realidad violenta en la que han tenido que convivir: “La concepción de la víctima como sujeto activo implica, así como lo señala Michel Foucault, que éstas sean conscientes de sí, que sean sujetos morales, y que a su vez sean conscientes de sus derechos, y que esta búsqueda por la defensa a la verdad, la justicia y la reparación abra el camino para nuevas formas de subjetividad”².

Se deben considerar igualmente desde la perspectiva de los victimarios, es decir en relación al carácter de indefensión que debe ser analizado desde el contexto histórico en el que se ha desarrollado el conflicto armado en Colombia. Son entonces estos dos escenarios (sujeto político y estado de indefensión), los que se considera definen la noción de víctima, a la que se debe sumar la concepción propia dada por el legislador a través de la Ley de Víctimas.

Esta concepción implica un cambio en el imaginario de las víctimas como sujetos pasivos e inermes que se encuentran a merced de lo que otros actores puedan hacer y decidir por ellos. Esto significa para algunos autores, como Mariana Delgado Barón, que las víctimas asumen un papel activo en los procesos de justicia transicional, luego no son sólo sujetos políticos y sociales, sino que también se convierten en testigos de su tragedia o de aquella que se vivió en los

territorios que ocupaban y que hacían parte de disputa por parte de los diferentes actores armados³.

Definido el concepto desde un ámbito socio jurídico, el problema que surge se encuentra relacionado a su reconocimiento como víctima, ya que ésta es una de las condiciones que se requiere para acceder a los distintos servicios que el Estado viene implementando en varias regiones del país, siendo una la restitución de tierras. Al respecto Fredy Mora Gámez señala que los papeleos, los procedimientos y las exigencias establecidas en la ley para la reconstrucción de los hechos que dieron origen al desplazamiento, por ejemplo el Formato Único de Declaración –fud–4,

no refleja apropiadamente la manera como las directrices de atención desde la nueva ley fueron pensadas en la mesa de discusión, y que era algo inevitable dada la heterogeneidad de la comunidad de funcionarios públicos, así como una cuestión de perspectiva de las personas a cargo de construir el fud⁵.

Esto ocasiona no sólo problemas a los funcionarios, que se encuentran en la obligación de identificar de forma clara las circunstancias que rodearon la victimización, sino para las mismas víctimas, que se ven en muchos casos bloqueadas o confundidas al momento de narrar los hechos, situación que es entendible ya que en muchos de estos casos se habla de acciones violentas (homicidio, muerte, amenaza, violación) contra las víctimas o algún familiar de éstas, que generan un gran impacto muchas veces difícil de olvidar, tal como se testimonia a continuación:

J6: Es que a ella cuando le mataron al esposo... ella quedó como con un trastorno... se le llevaron a dos hijas y pues....

Fu7: ¿Pero la dirección cómo es?

J: Calle xx, # Xx. Xx. Pero ella vino porque hace poco la abusaron... sí...

J: Ella lleva como cinco meses en trámites porque además tiene un problema de cedula y pues lo del abuso...

Fu: Pero ¿Cómo es el número de cédula?!

J: Es que a ella desde que le mataron el marido, perdió la razón, la abusaron y le quemaron el rancho entonces los papeles también se quemaron...

Este desgarrador encuentro del que soy testigo resulta en una marcada expresión de desconcierto de Ana, una mujer de cincuenta años, aún vestida con el mismo atuendo de falda, sandalias y camiseta que había visto antes en la fila, y cuyo mundo al parecer se detuvo el día que asesinaron a su esposo⁸.

Este retrato refleja cómo el reconocimiento de las víctimas no se puede reducir a una expresión y a un procedimiento jurídico, sino que existen otros factores sociales, culturales y acontecimientos históricos que inciden en la forma como se aplica dicha normativa. Profundizando en este aspecto, Juan Quintero Calvache plantea que el problema se encuentra en el enfoque dado por el legislador, en tanto este privilegió los criterios de legalidad institucionalizada sobre los de legitimidad, correspondiendo el último a un “espacio de reconocimiento y razonabilidad de los afectados”⁹. Este enfoque implica que la ley en mención lo que hace es imposibilitar o poner barreras que impiden la reparación integral de las víctimas, siendo una de ellas su reconocimiento como tales.

II. Proceso de expulsión de sus territorios y situación de la tenencia de la tierra en Colombia

Asumido el concepto de víctima, es preciso analizar el proceso que implicó la expulsión de miles de personas de sus territorios y establecer cuáles son las condiciones en las que vivían al momento de ser promulgada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De acuerdo con Bersarión Gómez Hernández, en el período comprendido entre 1980 y 2010 se logró evidenciar que entre 6,5 y 10 millones de hectáreas fueron abandonadas por los campesinos debido a la acción de los gaiteros, dichos campesinos, por medio de la amenaza, el homicidio o la desaparición forzada, fueron expulsados y obligados a refugiarse en las grandes y medianas ciudades (capitales de departamento) en condiciones de extrema pobreza, marginalidad y exclusión¹⁰.

De acuerdo con Andrés Mendoza Piñeros, Colombia es el segundo país en el mundo con el mayor número de desplazados internos después de Sudán¹¹, lo que da cuenta de la magnitud del fenómeno, donde el mayor problema se encuentra representado en la pérdida de los principios y derechos fundamentales consagrados en la Carta Política (dignidad humana, vida, libertad e igualdad, intimidad personal y familiar, libertad de expresar y difundir su pensamiento, etc.).

Este desplazamiento estuvo acompañado de acciones sistemáticas por despojar de las tierras a estas personas a través de múltiples formas, dentro de las cuales la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –acnur–, destaca las siguientes:

coerción y violencia representada en amenazas, violación grave de los derechos humanos, destrucción de documentos y oficinas notariales y de registro de instrumentos públicos; la compraventa forzada; la apropiación de predios del Estado; los actos ilegales de venta entre particulares; las actuaciones arbitrarias de las autoridades que adjudican la tierra; las decisiones judiciales injustificadas; la falsificación de títulos de escrituras públicas; la compra de derechos de propiedad a partir de la adquisición de hipotecas y deudas¹².

Sobre las causas originarias del desplazamiento forzado, se encuentran entre otros la necesidad de los gaiteros por el control y el poder de amplias regiones del país que

estaban en manos de los grupos guerrilleros, los intereses en los cultivos ilícitos y en la actividad del narcotráfico los que motivaron el accionar de los grupos paramilitares, que permite evidenciar que dicho accionar no estaba necesariamente relacionado con la lucha antiguerrillera, sino con fuertes intereses económicos que subyacen en la aparente lucha contra la guerrilla¹³. En síntesis, el proceso de desplazamiento forzado y la posterior expropiación de las tierras por parte de los grupos paramilitares estuvo marcado por la necesidad de poder en amplias regiones, que les permitía tener el control para el manejo de cultivos ilegales y del narcotráfico en general. Esta política sistemática de estos grupos irregulares, a lo que se suma la omisión del Estado (sobre todo del Ejecutivo) por amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, obligó a que se reaccionara desde diversos estamentos para solucionar la tragedia de los desplazados, siendo una de sus respuestas la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras emitida en 2011, tal como se comentará a continuación.

III. Ley de víctimas y su nivel de eficiencia

Frente a la grave situación de las víctimas a nivel nacional ya comentada, la Corte Constitucional se pronuncia de forma contundente declarando en 2004 el estado de cosas inconstitucional de la población desplazada¹⁴; situación que siguió persistiendo y obligó a que nuevamente se manifestara esta Corporación, basada en factores esenciales que seguían ocurriendo: gravedad de la vulneración de los derechos humanos de la población desplazada a nivel nacional, alto volumen de acciones de amparo por parte de la población desplazada, omisión persistente por parte de las autoridades para corregir las graves anomalías de la población desplazada, insuficiencia de recursos estatales para atender la problemática y la propia política pública de atención a la población desplazada y, por último, que la responsabilidad de dicha vulneración (acción u omisión) no recaer exclusivamente en una entidad, sino en varias lo que ocasiona un permanente incumplimiento del derecho constitucional al amparo¹⁵.

Esta protección impulsada desde la Corte Constitucional ha estado enmarcada, según María Estrada y Nadia Rodríguez, en tres fases básicas. La primera abarca el diseño de herramientas técnicas para la protección de las víctimas (2002 a 2005); la segunda fase de protección, específicamente en las regiones (2005 a

2008); y la tercera fase de transición hacia la restitución (2008 a 2012)¹⁶.

La primera fase corresponde al proceso en el cual se diseñaron las herramientas técnicas que permitieran la protección de las personas en situación de desplazamiento forzado interno. Dentro de esta fase se desarrollaron cuatro pasos:

diseño de metodologías y herramientas, validación de las herramientas mediante la aplicación de pruebas piloto en cinco regiones del país, retroalimentación, ajuste y publicación de los manuales de procedimiento para la aplicación¹⁷.

Dentro de los logros alcanzados en esta fase se encuentran el diseño de las metodologías y de las herramientas que permitieron su validación en los ámbitos institucional y comunitario; la apropiación y el reconocimiento de las víctimas por parte de las instituciones responsables de su tratamiento; la participación de los líderes de las víctimas en el diseño de las herramientas; la elaboración de un manual de procedimientos para el tratamiento de las víctimas y, por último, la inclusión de la protección patrimonial dentro del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada.

Un elemento que ha sido esencial en esta fase fue la creación de la ruta de atención para la protección patrimonial de la población desplazada, la cual se caracteriza por un esmero en atender los riesgos presentados en los territorios objeto de intervención para su protección.

Tabla 1. Rutas de atención para la protección

patrimonial para población desplazada

Fuente: Estrada y Rodríguez. La política de tierras para la población desplazada 2001 -2011, cit., p. 91.

La segunda fase de 2005 a 2008, se caracterizó por cinco líneas de trabajo: “aplicación de las medidas de protección, transferencia de herramientas, sistemas de información, desarrollo de medidas complementarias y la Unidad de Gerencia”¹⁸. Uno de los aspectos de mayor importancia es lograr sistematizar la información sobre los predios objeto de restitución, el cual fue coordinado por el Incoder¹⁹, lo que permitió establecer mecanismos para la protección de los bienes inmuebles que habían sido expropiados por los grupos armados ilegales.

La tercera fase, de 2008 a 2012, es la que determina un cambio en el proyecto desarrollado por el Gobierno en tanto se logra la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, a través de la cual se materializan las posibilidades de reparación de las víctimas, sobre todo de las que fueron expulsadas de sus territorios y sus predios se convirtieron en objeto de abuso y apropiación por parte de los grupos armados ilegales, especialmente de las auc, o de testaferros a su servicio²⁰. Los imperativos o mandatos dados por la Sala Constitucional se materializaron en la promulgación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas, en las que se establecieron los mecanismos legales para aplicar la justicia transicional en la población víctima del desplazamiento forzado. Dentro de las principales características de la Ley de Víctimas se pueden resaltar las siguientes:

- Reconocimiento como víctima y su derecho a la reparación;
- Acciones jurídicas, medicas, psicológicas y sociales para lograr la rehabilitación de las víctimas;
- Derecho a una indemnización o compensación económica por el daño sufrido;
- Desarrollo de acciones que permitan la satisfacción o por lo menos la proporción de un bienestar para mitigar el dolor de las víctimas;
- Establecer garantías de no repetición;
- Restitución de tierras, vivienda o empleo que permitan restablecer las condiciones de vida digna de las víctimas²¹.

Las características establecidas en la Ley de Víctimas se consideran entonces como uno de los mecanismos a través de los cuales se puede generar un movimiento de retorno de las poblaciones expulsadas, aun cuando sin duda se requiere que además del apoyo y el sustento en los operadores judiciales, exista un apoyo o una voluntad política, puesto que no se puede olvidar que el conflicto armado aún pervive, luego su éxito dependerá de la forma como el Estado logre proteger a las víctimas, en especial, a los líderes de tierras, quienes serán los principales impulsores de una reparación justa a las víctimas. No obstante se debe precisar que aún no se pueden tener conclusiones claras sobre el verdadero impacto de la Ley de Víctimas, sobre todo en lo relacionado con la restitución de tierras.

Bibliografía

Congreso de Colombia. Ley 1448 de 10 de junio de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, Bogotá, Diario Oficial, n.º 48.096, 10 de junio de 2011.

Corte Constitucional. Auto 008 de 26 de enero de 2009 Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T-25 de 2004. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional. Sentencia T-25 de 22 de enero de 2004. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

Delgado Barón, Mariana. Las víctimas como sujetos políticos en el proceso de justicia y paz en Colombia: discursos imperantes y disruptivos en torno a la reconciliación, la verdad, la justicia y la reparación, México D. F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –flacso–, 2011.

Departamento para la Prosperidad Social –dps–, Lo que tiene que conocer para dar el primer paso, 2013.

Estrada Hernández, María del Rosario y Nadia Margarita María Rodríguez Jiménez. La política de tierras para la población desplazada 2001 -2011: de la protección a la restitución, Bogotá, Universidad del Rosario, 2013.

Gómez Hernández, Bersarión. “La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia”, Revista Verba Iuris, n.º 25, Bogotá, enero-junio de 2011.

Mendoza Piñeros, Andrés “El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado”, Revista de Economía Institucional, vol. 14, n.º 26, primer semestre de 2012.

Mora Gámez, Fredy. “Reconocer a los reclamantes: sobre el Registro Único de Víctimas en Colombia como ensamblado sociotécnico”, IMPertinente, vol. I, n.º 1, Bogotá, Universidad de La Salle, 2013.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –acnur–, “Las tierras de la población desplazada”, Bogotá, unchr y acnur, 2012, disponible en [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2_2012.pdf?view=1].

Ospina Florido, Byron. Entre el irse y el volver: reconfiguración en las prácticas espaciales de campesinos retornados en los Montes de María, La Plata,

Universidad Nacional de La Plata, 2013.

Quintero Calvache, Juan. Legitimidad fuera del poder constituyente: límites de la validez en la Ley de Víctimas y Restitución de tierras, Cali, Universidad del Valle, 2013.

* Abogada de la Corporación Universitaria Republicana. Especialista en Derecho de Familia de la Corporación Universitaria Republicana. Diplomado en Conciliación de la Corporación Universitaria Republicana. Docente del Programa de Derecho de la Corporación Universitaria Republicana. Estudiante de Cursos Regulares de Doctorado de la Universidad de Buenos Aires, e-mail [sindy-meve@urepublicana.edu.co].

Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas issn 2346-0377

vol. IV, n.º 8, julio-diciembre 2013, Sindy V. Medina V. pp. 109 a 120

1 Congreso de Colombia. Ley 1448 de 10 de junio de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, Bogotá, Diario Oficial, n.º 48.096, 10 de junio de 2011, artículo 2.º

2 Mariana Delgado Barón. Las víctimas como sujetos políticos en el proceso de justicia y paz en Colombia: discursos imperantes y disruptivos en torno a la reconciliación, la verdad, la justicia y la reparación, México D. F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –flacso–, 2011, p. 71.

3 Idem.

4 Formato Único de Declaración en el que las víctimas narran los hechos y consideraciones de modo, tiempo y lugar por las cuales se consideran víctimas.

5 Fredy Mora Gámez. “Reconocer a los reclamantes: sobre el Registro Único de Víctimas en Colombia como ensamblado sociotécnico”, IMPertinente, vol. I, n.º 1, Bogotá, Universidad de La Salle, 2013, p. 21.

6 Acompañante de la víctima.

- 7 Funcionario público encargado de la atención a la población desplazada.
- 8 Mora Gámez. “Reconocer a los reclamantes...”, cit., p. 20.
- 9 Juan Quintero Calvache. Legitimidad fuera del poder constituyente: límites de la validez en la Ley de Víctimas y Restitución de tierras, Cali, Universidad del Valle, 2013, p. 207.
- 10 Bersarión Gómez Hernández. “La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia”, Revista Verba Iuris, n.º 25, Bogotá, enero-junio de 2011.
- 11 Andrés Mendoza Piñeros. “El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado”, Revista de Economía Institucional, vol. 14, n.º 26, primer semestre de 2012.
- 12 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –acnur–, “Las tierras de la población desplazada”, Bogotá, unchr y acnur, 2012, disponible en [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2_2012.pdf?view=1].
- 13 Mendoza Piñeros. “El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado”, cit., p. 173.
- 14 Corte Constitucional. Sentencia T-25 de 22 de enero de 2004. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
- 15 Corte Constitucional. Auto 008 de 26 de enero de 2009 Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T-25 de 2004. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
- 16 María del Rosario Estrada Hernández y Nadia Margarita María Rodríguez Jiménez. La política de tierras para la población desplazada 2001 -2011: de la protección a la restitución, Bogotá, Universidad del Rosario, 2013, p. 89.
- 17 Idem.
- 18 Ibíd., p. 96.
- 19 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

20 Byron Ospina Florido. Entre el irse y el volver: reconfiguración en las prácticas espaciales de campesinos retornados en los Montes de María, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2013.

21 Departamento para la Prosperidad Social –dps–, Lo que tiene que conocer para dar el primer paso, 2013.

