

COLOMBIA:

**LA LEY DE VÍCTIMAS
Y DE RESTITUCIÓN
DE TIERRAS**

**ANÁLISIS DE AMNISTÍA
INTERNACIONAL**

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



Amnesty International Publications

Publicado originalmente en 2012 por Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2012

Índice: AMR 23/018/2012
Idioma original: inglés.

Edición española a cargo de:
EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI)
Valderribas, 13.
28007 Madrid
España

Todos los derechos reservados. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por 3 millones de simpatizantes, miembros y activistas de más de 150 países y territorios, que hacen campaña para acabar con los abusos graves contra los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



CONTENIDO

1.	Introducción	4
2.	Obstáculos a las reparaciones.....	5
	Justicia transicional	5
	Definición de La condición de víctima.....	5
	Responsabilidad del estado	7
	Penalización de las campañas en favor de la restitución de tierras	8
3.	Barreras para la identificación de tierras despojadas	9
	Contratos de transacción	9
	Inmunidad frente al enjuiciamiento	9
4.	Legitimación del despojo de tierras	11
	Factores que limitan la restitución de tierras	11
	Legalización de los beneficios provenientes del despojo de tierras.....	14
	Reconocimiento <i>de facto</i> del botín proveniente del despojo de tierras.....	15
5.	Apoyo inadecuado a las víctimas.....	16
	Restricción de recursos disponibles para la reparación.....	16
	Negación <i>de facto</i> de la restitución de tierras	17
6.	Comunidades y activistas, en el punto de mira	19
	Comunidades indígenas y de afrodescendientes	19
	Activistas en favor de la restitución de tierras	19
7.	Recomendaciones	20

1. INTRODUCCIÓN

El 10 de junio de 2011, el presidente Juan Manuel Santos sancionó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448). Esta Ley y sus decretos reglamentarios abarcan una serie de cuestiones interrelacionadas. El presente informe se centra específicamente en las disposiciones referidas a la restitución de tierras, aspecto de dicha Ley que ha suscitado una enérgica oposición por parte de los sectores de la sociedad que temen perder el control de tierras apropiadas de manera ilegal mediante la violación de los derechos humanos, de un lado, y por quienes quieren que se les devuelvan las tierras que fueron obligados a abandonar, de otro.

El gobierno colombiano ha presentado esta Ley como herramienta que permitirá restituir millones de hectáreas de tierras abandonadas o despojadas como resultado de abusos y violaciones de derechos humanos. La Ley 1448 contiene algunos avances bienvenidos. Fundamentalmente, reconoce la existencia de un conflicto armado, a lo que el anterior gobierno colombiano se negaba sistemáticamente. Admite así pues la aplicabilidad del derecho internacional humanitario a la situación en Colombia y el derecho de la población a ampararse en él. La Ley dispone asimismo reparaciones integrales para algunos sobrevivientes de abusos contra los derechos humanos cometidos en el contexto del conflicto armado y contiene medidas que permiten la devolución de millones de hectáreas de tierras arrebatadas a sus propietarios legítimos. Los responsables de la apropiación indebida de la mayor parte de dichas tierras pertenecen a grupos paramilitares que actuaban en ocasiones en connivencia con las fuerzas de seguridad. Además, como consecuencia del desplazamiento forzoso de civiles por parte de la guerrilla, muchas personas perdieron el control sobre sus tierras.

La Oficina de la Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia ha subrayado otros muchos aspectos positivos de la Ley. Entre ellos, las disposiciones relativas a mujeres y niños sobrevivientes de abusos contra los derechos humanos y a quienes fueron blanco de ataques por su aparente orientación sexual, así como el reconocimiento de la importancia de las medidas de protección para las víctimas que regresan a sus tierras restituidas. No obstante, el representante en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU ha dejado claro que la Ley tiene “fortalezas y debilidades”.¹ Algunos aspectos de la Ley suscitan preocupación porque podrían invocarse con el fin de negar una reparación efectiva a muchas víctimas y de apoyar la legalización de la tenencia o aprovechamiento de tierras apropiadas indebidamente o ilegalmente ocupadas. Además, la Ley no contiene disposiciones que aseguren la completa restitución de bienes perdidos, como viviendas, cosechas y ganado.

El presente informe expone las deficiencias de la Ley 1448, las cuales podrían dar lugar a que se les niegue justicia a los sobrevivientes de violaciones de los derechos humanos. Entre dichas deficiencias se incluyen los obstáculos que las víctimas deben superar para obtener las reparaciones, el complejo proceso para identificar las tierras apropiadas indebidamente, las disposiciones que podrían conllevar la legitimación de la tenencia de tierras despojadas y el apoyo inadecuado que se da a las víctimas que regresan a sus tierras. El informe finaliza con una serie de recomendaciones al gobierno colombiano con miras a subsanar las deficiencias de la legislación en vigor.

¹ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, comunicado de prensa de 7 de junio de 2011.

2. OBSTÁCULOS A LAS REPARACIONES

JUSTICIA TRANSICIONAL

La Ley se presenta como parte de un proyecto de justicia transicional, lo que transmite el mensaje de que el conflicto armado interno es cosa del pasado. En realidad, este conflicto, caracterizado desde hace tiempo por la violación generalizada de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, no ha desaparecido y siguen cometiéndose abusos contra los derechos humanos. Al presentarse esta ley como elemento de justicia transicional, las víctimas de abusos presentes o futuros pueden verse apartadas de la protección que la ley brinda, pues se las considera víctimas de bandas criminales, no de las partes implicadas en el conflicto armado.²

DEFINICIÓN DE LA CONDICIÓN DE VÍCTIMA

El gobierno se niega a reconocer que en Colombia siguen operando grupos paramilitares, a menudo en estrecha connivencia con las fuerzas de seguridad. En su lugar, el gobierno hace alusión a la actividad de “bandas criminales” (conocidas con el acrónimo BACRIM). En 2009, los paramilitares fueron responsables de la mayor parte de desplazamientos con autor identificado, un 32,9 por ciento. A este respecto, las cifras correspondientes a otras partes del conflicto son de un 26,8 por ciento para la guerrilla y de un 1,4 por ciento para miembros del ejército.³

La Alta Comisionada de la ONU para los derechos humanos ha declarado: “Entre las causas del desplazamiento en algunas zonas, se encuentran las acciones de grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares que pretenden despojar a la población civil de sus tierras.”⁴ En muchos casos, parece existir una clara relación entre la continuada actividad paramilitar y la apropiación constante de tierras. Causan preocupación el no reconocimiento por parte del gobierno de las continuadas actividades de los paramilitares y la atribución de esas acciones a bandas criminales, puesto que la Ley 1448 no es de aplicación en

² “**ARTÍCULO 8º. JUSTICIA TRANSICIONAL.** Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible.”

Ley 1448 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, aprobada el 10 de junio de 2011.

³ *Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005*, Comisión Colombiana de Juristas, 2010, Bogotá.

⁴ Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Consejo de Derechos Humanos, décimo periodo de sesiones, tema 2 de la agenda provisional. A/HRC/10/32, 9 de marzo de 2009*.

víctimas de delincuencia común y, por tanto, es posible que haya víctimas de violaciones de los derechos humanos que no puedan ampararse en ella.⁵

La Ley 1448 crea una jerarquía de víctimas en la que el derecho a reparaciones depende de la fecha en que se cometieron las violaciones de los derechos humanos:

- Las víctimas de desplazamiento forzoso y otros abusos contra los derechos humanos cometidos antes de 1985 sólo podrán beneficiarse de una reparación simbólica, no de la restitución de tierras ni de una compensación económica.
- Las víctimas de abusos contra los derechos humanos cometidos entre 1985 y 1991 tendrán derecho a una compensación económica, pero no a la restitución de tierras.
- Únicamente las víctimas cuyas tierras fueron apropiadas indebidamente u ocupadas ilegalmente mediante abusos contra los derechos humanos después de 1991 y antes del final de la vigencia de la ley⁶ tendrán derecho a la restitución de tierras. No obstante, incluso este grupo se enfrenta a diversos obstáculos a la hora de obtener reparaciones.

Para reclamar la devolución de sus tierras, los sobrevivientes de violaciones de los derechos humanos que permanecieron en las zonas donde éstas se ubican solo necesitan un reconocimiento formal de su condición de víctimas. Sin embargo, quienes huyeron de las zonas donde vivían pueden encontrar dificultades para que se las reconozca como víctimas si no se las ha reconocido como personas desplazadas forzosamente.⁷ En los últimos años, las personas desplazadas forzosamente han encontrado muchos problemas para obtener reconocimiento oficial y el registro de personas desplazadas forzosamente dista mucho de ser completo. En este contexto, las disposiciones de la Ley 1448 amenazan con excluir a muchas víctimas con demandas legítimas.⁸

⁵ **“ARTÍCULO 3º. VÍCTIMAS [...]**

Parágrafo 3º. Para los efectos de la definición contenida en presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.”

⁶ La Ley tiene una vigencia de 10 años a partir del momento en que fue aprobada.

⁷ En algunas zonas, la confrontación armada iba acompañada de la fumigación de plantaciones de coca que afectaba también a las cosechas de alimentos, lo que daba lugar al desplazamiento forzoso de personas a quienes no se reconocía como personas internamente desplazadas.

⁸ **“ARTÍCULO 3. VÍCTIMAS.** Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, por hechos ocurridos a partir del 1º enero de 1985, siempre que este menoscabo sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos [...]”

Parágrafo 4º Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del primero de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la presente ley.”

En virtud de la Ley 1448, los familiares de civiles víctimas de homicidios ilegítimos a manos de las fuerzas de seguridad podrían no ser reconocidos como víctimas de violaciones de los derechos humanos a menos o hasta que la investigación criminal confirmase que la persona fallecida no formaba parte de un grupo armado ilegal. Dado que los homicidios ilegítimos raramente son esclarecidos, esta disposición podría impedir que las víctimas obtuvieran una reparación en virtud de la Ley.

La Ley tampoco reconoce como víctimas a miembros de grupos armados ilegales que hayan sufrido violaciones de derechos humanos o las consecuencias de la vulneración del derecho internacional humanitario.

Además, las personas menores de edad que según las normas internacionales son consideradas víctimas de reclutamiento forzoso sólo son reconocidas como víctimas si siguen siendo menores de edad en el momento de su desmovilización.⁹

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

En línea con las normas internacionales, la Ley 1448 reconoce que todas las víctimas tienen derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a que no se violen de nuevo sus derechos. No obstante, la Ley trata de suavizar la responsabilidad del Estado en la crisis de derechos humanos. Suscita preocupación el que, en consecuencia, el Estado deje de reconocer su responsabilidad a la hora de ofrecer reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, limitando así el acceso de algunas víctimas a reparaciones.¹⁰

“ARTÍCULO 76.- TITULARES DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de éstas, o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley y que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.”

⁹ **“ARTÍCULO 3º. VÍCTIMAS [...]**

Parágrafo 2º. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.”

¹⁰ **“ARTÍCULO 9º. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS TRANSICIONALES.** El Estado reconoce que todo individuo que sea considerado víctima en los términos en la presente ley, tiene derecho a la verdad, justicia, reparación y a que la violación de sus derechos fundamentales no se vuelva a repetir, con independencia de quién sea el responsable de los delitos [...].

Por lo tanto, las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes.

Pese a que la Ley reconoce el derecho a la verdad, la justicia y la reparación, no tiene en cuenta que el Estado no ha establecido un marco jurídico adecuado que respete plenamente ese derecho. Siguen vigentes la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y la legislación que la acompaña, aprobadas por el gobierno anterior. Esta legislación hacía posible la supuesta desmovilización de los paramilitares, pero no garantizaba los derechos de las víctimas ni disolvía de manera efectiva la infraestructura paramilitar.¹¹

El actual gobierno ha promovido una legislación que consolida el marco jurídico de la Ley de Justicia y Paz y que puede poner en peligro el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación. Por ejemplo, en diciembre de 2010 entró en vigor la Ley 1424, que protege de manera efectiva a unos 25.000 paramilitares supuestamente desmovilizados frente al enjuiciamiento y garantiza que ninguna prueba que aporten en sus confesiones pueda ser utilizada como prueba de delito. En octubre de 2011, la Corte Constitucional dictó que la información facilitada en las confesiones no podría utilizarse en procesos penales contra las personas que las hicieron o contra otros miembros del grupo del que dichas personas fueron desmovilizadas, aunque sí como prueba en otros procesos penales. A efectos prácticos, esto implica que muchos abusos y violaciones de derechos humanos no serán objeto de una investigación exhaustiva y que sus autores no serán identificados. A su vez, tal circunstancia hará más difícil que las víctimas de violaciones de los derechos humanos sean reconocidas oficialmente como tales y obtengan reparación.

PENALIZACIÓN DE LAS CAMPAÑAS EN FAVOR DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La Ley 1448 contiene disposiciones que podrían impedir a quienes realizan campañas por la restitución de las tierras ejercer su derecho a la misma. Tales disposiciones pueden aplicarse a cualquier persona que haya tomado parte en protestas pacíficas si se considera que ha invadido, ocupado o utilizado una tierra antes de que se haya tomado una decisión legal al respecto. Este hecho resulta preocupante en diferentes sentidos; por ejemplo, es necesario tener en cuenta que el derecho a una reparación integral es un derecho humano y por tanto no puede negarse, aunque quien lo invoque haya cometido un delito. Además, a efectos prácticos la ley podría criminalizar las acciones emprendidas por activistas que normalmente no serían consideradas ilegales.¹²

El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa.”

¹¹ Amnistía Internacional ha detallado sus preocupaciones al respecto de la Ley de Justicia y Paz en varios informes, entre ellos *Colombia. Los paramilitares en Medellín: ¿desmovilización o legalización?* (Índice: AMR 23/019/2005) <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR23/019/2005>, *Colombia: Colombia. Homicidios, detenciones arbitrarias y amenazas de muerte: la realidad del sindicalismo en Colombia* (Índice: AMR 23/001/2007) <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR23/001/2007>, *Colombia: “¡Déjennos en paz!” : La población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia* (Índice: AMR 23/023/2008) <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR23/023/2008>, *Colombia: “Eso es lo que nosotras exigimos. Que se haga justicia.”: Impunidad por actos de violencia sexual cometidos contra mujeres en el conflicto armado de Colombia* (Índice: AMR 23/018/2011) <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR23/018/2011>

¹² “**ARTÍCULO 207.** Cualquier persona que demande la condición de víctima en los términos del artículo 3º de la presente ley, que utilice las vías de hecho para invadir, usar u ocupar un predio del que pretenda restitución o reubicación como medida reparadora, sin que su situación jurídica dentro del proceso de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente haya sido resuelta en los términos de los

3. BARRERAS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

CONTRATOS DE TRANSACCIÓN

La Ley 1448 recompensa a las víctimas que se retiren del proceso judicial en pos de sus demandas de reparación con una indemnización más elevada que la que obtendrían con un fallo judicial favorable. Alentar a las víctimas a retirar sus demandas, aun en la jurisdicción civil, podría ayudar a encubrir pruebas que demuestren la responsabilidad de los autores de abusos contra los derechos humanos, obstaculizando así la investigación criminal y facilitando la ocultación de bienes despojados, entre ellos, las tierras.¹³

INMUNIDAD FRENTE AL ENJUICIAMIENTO

La Ley dispone penas de prisión para quienes intenten ocultar el despojo de tierras (artículo 120), pero otorga inmunidad efectiva a los testaferros, que ponen a su nombre tierras apropiadas ilegalmente por los paramilitares.¹⁴ La Ley también permite otorgar la inmunidad a cambio de información sobre tierras apropiadas indebidamente o sobre quienes han cometido abusos y se sitúan más arriba en la cadena de mando, así como información que podría impedir la comisión de otros delitos.

artículos 91, 92 y siguientes de la presente ley, o en las normas que las modifiquen, sustituyan o adicionen, perderán los beneficios establecidos e el Capítulo III del Título IV de esta ley.

Lo anterior sin perjuicio de la aplicación de las demás normas vigentes que sancionen dicha conducta.”

¹³ “ARTÍCULO 132. REGLAMENTACIÓN [...]”

La víctima podrá aceptar, de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción en el cual la víctima acepta y manifiesta que el pago realizado incluye todas las sumas que éste debe reconocerle por concepto de su victimización, con el objeto de precaver futuros procesos judiciales o terminar un litigio pendiente. Lo anterior, sin perjuicio del reconocimiento de las demás medidas de reparación consagradas en la presente ley, de los derechos no patrimoniales de las víctimas, y en el entendido que ello no releva al victimario de su obligación de reparar a la víctima según sea establecido en el marco de un proceso judicial de cualquier naturaleza.

En el evento que la víctima acepte que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción, el monto de esta indemnización será superior al valor que le entregaría a la víctima por este mismo concepto, según el reglamento que para el efecto expida el gobierno nacional”.

¹⁴ Gran parte de las tierras despojadas se ha puesto a nombre de testaferros, terceras partes que suelen ser familiares o amigos de paramilitares. Al transferir así la titularidad de las tierras, se protegen los ex paramilitares, y también los empresarios y políticos que los respaldan, y evitan investigaciones sobre cómo fueron adquiridas.

Si los testaferros pudieran verse enfrentados a un enjuiciamiento penal, encontrarían un incentivo en aportar información voluntariamente. No obstante, en virtud de la Ley de Justicia y Paz, la gran mayoría de paramilitares no son investigados exhaustivamente y son pocos los que admiten haberse apropiado indebidamente de tierras. Así pues, existen pocas posibilidades de identificar las tierras despojadas, en particular porque es improbable que se emprendan investigaciones exhaustivas e imparciales acerca de la responsabilidad penal de los testaferros. Es por tanto dudoso que las autoridades puedan identificar las tierras despojadas o determinar si los testaferros poseen esas tierras.¹⁵

¹⁵ “**ARTÍCULO 120 RÉGIMEN PENAL.** El que obtenga la inscripción en el registro de tierras despojadas alterando o simulando deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción, u ocultando las que la hubiesen impedido, incurrirá en prisión de ocho (8) a doce (12) años. De la misma manera, el servidor público que teniendo conocimiento de la alteración o simulación fraudulenta, facilite, o efectúe la inscripción en el registro de tierras despojadas, incurrirá en la misma pena e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años.

Las mismas penas se impondrán al que presente ante el Tribunal solicitud de restitución de tierras en desarrollo de las disposiciones de esta ley, sin tener la calidad de despojado, o a quien presente oposición a una solicitud de restitución, a través de medios fraudulentos o documentos falsos y a quien emplee en el proceso pruebas que no correspondan con la realidad.

Quienes acudan al proceso y confiesen la ilegalidad de los títulos o el despojo de las tierras o de los derechos reclamados en el proceso se harán beneficiarios al principio de oportunidad previsto en el código de procedimiento penal.”

4.LEGITIMACIÓN DEL DESPOJO DE TIERRAS

FACTORES QUE LIMITAN LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La Ley 1448 permitirá devolver millones de hectáreas de tierras despojadas a sus propietarios legítimos. No obstante, existe un peligro real de que millones de hectáreas queden en manos de quienes se apropiaron indebidamente de ellas durante el conflicto armado y de que los beneficios obtenidos de dichas tierras por medio de proyectos agroindustriales o de otro tipo queden en manos de esas personas. En efecto, la ley podría legitimar la apropiación indebida de tierras al proporcionar un reconocimiento formal o *de facto* de su titularidad.

Una declaración de septiembre de 2011 de Juan Camilo Restrepo, ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, subrayó los potenciales peligros. En una entrevista con la revista *Semana* declaró: “En primer lugar, no son cuatro sino dos millones de hectáreas que se estiman despojadas en el conflicto, a las cuales está orientada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Así lo concluyen múltiples cálculos, entre ellos, el realizado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado”.

Tal declaración parece poner en duda la verdadera dimensión de la apropiación indebida de tierras y con ello establece un límite definido a la cantidad de tierras que podrían ser restituidas, independientemente del derecho a la reparación de las víctimas.

Por otro lado, la declaración del ministro no concuerda con las cifras aportadas por otros organismos estatales e intergubernamentales. Por ejemplo, en noviembre de 2005, la Contraloría General de la República estimó que sólo entre 2000 y 2005 se produjo la apropiación indebida de 2,6 millones de hectáreas tras obligar a huir a los miembros de 265.000 hogares. Según la Vicecontraloría General de la República, el Banco Mundial estima que hasta 2005 se habían abandonado 4 millones de hectáreas.¹⁶

La III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, llevada a cabo en 2010, estimó que se habían apropiado indebidamente o abandonado más de 6,6 millones de hectáreas entre 1980 y julio de 2010, excluidas las tierras de propiedad colectiva pertenecientes a comunidades indígenas y de afrodescendientes. Un 9,4 % de esos 6,6 millones de hectáreas había sido bien entregado forzosamente a terceros cuando se produjo el desplazamiento forzoso, o bien vendido bajo coacción (unas 623.985,63 hectáreas del total). Al dejar claro que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras sólo se aplica a los 2 millones de hectáreas que se consideran objeto de apropiación ilícita, el gobierno parece estar omitiendo las tierras que se estima abandonadas como consecuencia del desplazamiento forzoso y cuyos

16 “El desplazamiento forzoso de los colombianos y sus impactos patrimoniales”, intervención del Vicecontralor General de la República, Luis Bernardo Flórez Enciso, en el seminario internacional *Territorio, Patrimonio y Desplazamiento*, Bogotá, 24 de noviembre de 2005

habitantes no poseen títulos de propiedad oficiales. Muchas de esas tierras son reclamadas de forma colectiva por comunidades indígenas y afrodescendientes.

A diferencia de las víctimas de desplazamientos forzosos con títulos de propiedad o que pueden garantizar el respeto a sus derechos de propiedad por haber ocupado la tierra durante el periodo de tiempo requerido por ley a fin de formalizar la posesión, a quienes no cumplan estos requisitos podría negárseles el derecho a la devolución de sus tierras. En efecto, tal circunstancia podría impedir que decenas de miles de campesinos y otras personas desplazadas forzosamente recuperasen sus tierras.¹⁷ Muchos miles de personas se verán excluidas por el hecho de que, como se ha indicado anteriormente, en virtud de la Ley, a las víctimas desplazadas de sus tierras como resultado de abusos y violaciones de los derechos humanos cometidos antes del 1 de enero de 1991 no se les aplica el derecho de restitución de dichas tierras.¹⁸

La Ley dispone que las autoridades acometan el proceso de restitución gradual de las tierras en ubicaciones que cumplan con determinadas condiciones de seguridad y en las que la apropiación indebida y la ocupación ilegal resultantes de abusos contra los derechos humanos estuvieran especialmente extendida (artículo 76). No obstante, no queda claro cómo determinará el gobierno si una zona cumple o no con los criterios de seguridad ni cuándo daría comienzo la restitución de tierras en zonas que el gobierno no considere seguras. Además, se considera que, por su carácter gradual, el proceso de restitución se extenderá por un periodo de 10 años.¹⁹ Quienes reclaman la restitución de sus tierras a menudo se enfrentan a procesos largos y complejos. Así pues, existe la preocupación de que este dilatado marco temporal adicional obligue a los campesinos a abandonar sus reclamaciones, lo que a su vez facilitaría que quienes se apropiaron indebidamente de tierras legitimasen su tenencia.²⁰

¹⁷ **“ARTÍCULO 72.- ACCIONES DE RESTITUCIÓN DE LOS DESPOJADOS [...].** En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación.”

¹⁸ **“ARTÍCULO 75.- TITULARES DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN.** Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de éstas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el termino de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.”

¹⁹ El decreto reglamentario de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras habla de un periodo de 10 años durante el cual este será de aplicación. Decreto nº 4800 de 2011, “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”. 20 de diciembre de 2011.

²⁰ **“ARTÍCULO 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONAS FORZOSAMENTE.** Créase el "Registro de tierras despojadas y abandonas forzosamente" como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con éstas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

La Ley condiciona las reclamaciones de restitución a que las personas solicitantes puedan proporcionar, entre otros, los datos registrales exactos de las tierras. Sin embargo, muchas personas desplazadas forzosamente no poseen esta información. Este problema suele afectar a mujeres cuyas parejas han muerto o desaparecido y que no tienen acceso a títulos de propiedad. En algunos casos, las familias desplazadas perdieron la documentación cuando huyeron de sus viviendas. En casos así, requerir información detallada al respecto puede dar lugar a la denegación de reclamaciones legítimas de restitución de tierras.²¹

El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley.”

“ARTÍCULO 143. DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE. Ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, las personas interesadas diligenciarán el formato de solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, que contendrá la información relacionada con la identificación del predio, de los solicitantes cuyos derechos o expectativas sobre estos fueron afectados por el despojo y/o abandono, el tiempo de vinculación con el predio y los aspectos conexos que interesan para el trámite respectivo. Radicada la solicitud de inscripción, cualquiera que sea su origen, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adelantará las siguientes actuaciones:

1. Análisis Previo. La Unidad analizará la solicitud y adelantará las diligencias que sean necesarias para determinar si debe iniciarse formalmente el estudio para la inclusión o no de un predio en el registro mencionado, atendiendo los requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011. Si no existiere mérito suficiente y se concluye que no es procedente el estudio, la Unidad se abstendrá de continuar con el respectivo trámite.
2. Iniciación formal del estudio. Una vez agotado el análisis anterior, y verificadas las condiciones de procedencia, la Unidad acometerá formalmente el estudio, contando con un término de 60 días prorrogables hasta por otros 30, para decidir de fondo sobre la inclusión en el Registro del predio y de las personas con derechos vinculados y vulnerados sobre aquellos. Iniciado formalmente el estudio, se comunicará a las personas que se hallen en el predio para que puedan intervenir en el trámite.
3. Pruebas. La Unidad practicará las pruebas que sean pertinentes para identificar física y jurídicamente el predio, establecer el tiempo o las causas de despojo o abandono, las personas afectadas en sus derechos, y toda la información necesaria para tomar una decisión de fondo.
4. Decisión de inscripción o no en el Registro. De conformidad con la información recaudada en las etapas anteriores, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas procederá a decidir sobre la inclusión o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de los predios sobre los que acometió el estudio, así como de las personas que pretenden derecho a reclamar sobre ellos.

PARÁGRAFO. Los temas no contemplados anteriormente, como las competencias, distribución territorial, colaboración interinstitucional, mecanismos administrativos y demás aspectos relacionados con la inclusión e ingreso al Registro de tierras despojadas o abandonadas, se desarrollarán en los decretos sobre implementación gradual y progresiva del Registro, y sobre su trámite ante la Unidad, así como en otros actos administrativos que para estos efectos debe expedir el gobierno nacional con el fin de facilitar el ejercicio de las reclamaciones en todo el territorio nacional, y desde el exterior cuando fuere el caso.”

²¹ **“ARTÍCULO 84. CONTENIDO DE LA SOLICITUD.** La solicitud de restitución o formalización deberá contener:

Podría interpretarse que la Ley 1448 exige viajar a las regiones en que se ubican las tierras reclamadas para presentar el caso a un juez local. El hecho de que los autores de abusos contra los derechos humanos que obligaron a la gente a huir de la zona puedan encontrarse aún en ella supone una grave amenaza contra la seguridad de las personas que buscan la restitución de sus tierras. Así pues, las organizaciones de derechos humanos continúan argumentando que las personas desplazadas deberían poder presentar sus casos de restitución de tierras a los jueces de las zonas en que viven, como garantiza una ley aprobada en 1997 (artículo 27 de la Ley 387).²²

LEGALIZACIÓN DE LOS BENEFICIOS PROVENIENTES DEL DESPOJO DE TIERRAS

Los grupos armados ilegales a menudo emplean a la población civil local y de otros lugares en proyectos agroindustriales desarrollados en tierras despojadas. Muchas de estas personas son desplazadas forzosamente y la Ley podría dar lugar al reconocimiento de las reclamaciones que esas personas presenten sobre las tierras en que trabajan en la actualidad, quizá en detrimento del derecho de quienes habían sido desplazados forzosamente de esas zonas con anterioridad. Como personas desplazadas forzosamente, tienen derecho a la restitución. No obstante, en ausencia de garantías, esto podría llevar a la legalización de proyectos económicos agroindustriales y de otro tipo en tierras obtenidas mediante abusos contra los derechos humanos. A su vez, tal circunstancia podría dar lugar al reconocimiento del control *de facto* sobre la tierra de quienes se apropiaron indebidamente de ella o la ocuparon ilegalmente.²³

-
- a. La identificación del predio que deberá contener como mínimo los siguientes datos: la ubicación, el departamento, municipio, corregimiento o vereda, la identificación registral, número de la matrícula inmobiliaria e identificación catastral, número de la cédula catastral.
 - b. La constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas.
 - c. Los fundamentos de hecho y de derecho de la solicitud.
 - d. Nombre, edad identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar, o del grupo de personas solicitantes, según el caso.
 - e. El certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria que identifique registralmente el predio.
 - f. La certificación del valor del avalúo catastral del predio.

Parágrafo 1º. Se garantizará la gratuidad a favor de las víctimas, de los trámites de que trata el presente artículo, incluyendo la exención del arancel judicial a que se refiere la Ley 1394 de 2010.

Parágrafo 2º. En los casos en que no sea posible allegar con la solicitud los documentos contenidos a literales e) y f) del presente artículo, se podrán acreditar por cualquiera de los medios de prueba admisibles señalados en el Código de Procedimiento Civil su calidad de propietario, poseedor u ocupante de las tierras objeto de restitución.”

²² **“ARTÍCULO 81. COMPETENCIA TERRITORIAL.** Serán competentes de modo privativo los jueces y Magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si éstos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el juez y los magistrados del municipio de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda.”

²³ **“ARTÍCULO 78. INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA.** Bastará con la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la

La Ley permite a quienes poseen tierras despojadas recibir compensaciones por las tierras que devuelvan como parte del proceso de restitución de tierras, siempre que no hayan actuado de mala fe. Aunque quienes poseen tierras adquiridas de buena fe no deben verse obligados a renunciar a ellas sin seguir el proceso debido, en efecto, esta disposición puede dar lugar a que se beneficien los responsables de la apropiación indebida de tierras. Esto se debe a que los testaferros²⁴ no pueden ser identificados como tales, aprovechando así la disposición en beneficio propio.²⁵

RECONOCIMIENTO *DE FACTO* DEL BOTÍN PROVENIENTE DEL DESPOJO DE TIERRAS

Aunque la Ley dispone que puede reconocerse a las víctimas la propiedad de la tierra, el derecho al “uso” de estas es limitado. Tal hecho se traduce en que, por ejemplo, si alguien posee tierras y ha puesto en marcha una explotación agroindustrial en ellas, sólo deberá pagar un arrendamiento al propietario legítimo, a menos que pueda probarse que haya despojado las tierras. Dado que la gran mayoría de paramilitares desmovilizados no están siendo investigados por violaciones de los derechos humanos, es extremadamente improbable que queden al descubierto las muchas personas que actuaron en connivencia con ellos o en su nombre, de modo que rara vez se demuestra la actuación ilegal de los ocupantes. No obstante, un aspecto positivo al menos es que la Ley use la frase “buena fe exenta de culpa”, que impone un criterio más riguroso a quienes sostienen que están ocupando las tierras de buena fe. De acuerdo con ese criterio, el titular de las tierras debe demostrar que ni por acción ni por omisión participó en su apropiación indebida. No obstante, en ausencia de un marco legal que garantice investigaciones exhaustivas e imparciales, no queda claro cómo se ha de demostrar que un individuo no ocupó la tierra de buena fe.²⁶

pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que éstos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio.”

²⁴ Véase nota 14.

²⁵ **“ARTÍCULO 91. CONTENIDO DEL FALLO.** La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

j. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución; [...]

r. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley.”

²⁶ **“ARTÍCULO 99. CONTRATOS PARA EL USO DEL PREDIO RESTITUIDO.** Cuando existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución y con el propósito de desarrollar en forma completa el proyecto, el Magistrado que conozca del proceso podrá autorizar, mediante el trámite incidental, la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución, y el opositor que estuviera desarrollando el proyecto productivo, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio del restituido o restituidos, y que el opositor haya probado su buena fe exenta de culpa en el proceso.

5. APOYO INADECUADO A LAS VÍCTIMAS

RESTRICCIÓN DE RECURSOS DISPONIBLES PARA LA REPARACIÓN

La Ley 1448 hace referencia a la “sostenibilidad fiscal” como principio que debe tenerse en mente a la hora de tomar decisiones sobre la cuantía de la reparación. Su aplicación restringiría gravemente los recursos disponibles a la hora de garantizar que las víctimas reciben una reparación completa por los daños sufridos, debido al hecho particular de que la Ley puede obligar a los organismos estatales a proporcionar reparación, pero no pone a su disposición recursos estatales adicionales a ese fin.²⁷

Cuando no se pruebe la buena fe exenta de culpa, el Magistrado entregará el proyecto productivo a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para lo explote a través de terceros y se destine el producido del proyecto a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución.

El Magistrado velará por la protección de los derechos de las partes y que éstos obtengan una retribución económica adecuada.”

²⁷ **“ARTÍCULO 9°. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS TRANSICIONALES [...]**

En el marco de la justicia transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir una reconciliación duradera y estable. Para estos efectos se deberá tener en cuenta la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones de los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario y la naturaleza de las mismas.”

“ARTÍCULO 19. SOSTENIBILIDAD. Para efectos de cumplir con las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación dispuestas en el presente marco, el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento CONPES que propenda por la sostenibilidad de la ley, y tomará las medidas necesarias para garantizar de manera preferente la persecución efectiva de los bienes de los victimarios con el fin de fortalecer el Fondo de Reparaciones del que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005.

El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.”

“ARTÍCULO 197. FINANCIACIÓN DE MEDIDAS DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS E INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, CON OCASIÓN DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO. Las medidas que impliquen un aumento de las funciones de las instituciones del Estado, deben ser asumidas con el espacio presupuestal establecido para cada una en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De igual forma los programas o proyectos estructurados en desarrollo de esta ley deben priorizarse por las entidades dentro de su oferta institucional y su espacio fiscal, sin perjuicio de las demás funciones constitucionales y legales que les han sido asignadas a los demás organismos y entidades estatales, que también tienen carácter prioritario.”

El hecho de que las autoridades estén obligadas a trabajar con presupuestos limitados podría dar lugar en algunos casos a la adquisición y devolución de únicamente parte de la tierra reclamada por la víctima.²⁸

NEGACIÓN *DE FACTO* DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La Ley no contempla la prestación de un paquete completo de indemnizaciones a las víctimas a quienes se restituyen tierras. En su lugar, establece la concesión de créditos y algunas ayudas para el pago de los impuestos sobre las propiedades devueltas.²⁹

El hecho de que los campesinos retornados tengan que asumir parte de las deudas contraídas como consecuencia del impago de impuestos es contrario al derecho a la reparación en casos de abusos contra los derechos humanos y significa que muchos campesinos retornados se vean abocados a la ruina económica. En el momento de la redacción de este informe, no estaba claro si la reciente sentencia de la Corte Constitucional protegería a los campesinos retornados de las obligaciones contraídas por el impago de impuestos.³⁰ Las disposiciones de la Ley 1448 impiden como mínimo que los campesinos se vean presionados a vender sus tierras durante los dos años posteriores a la devolución de las mismas, pero permiten a las instituciones financieras

²⁸ *Artículo 91*. Véase nota 24.

²⁹ **ARTÍCULO 129. TASA DE REDESCUENTO.** Finagro y Bancoldex, o las entidades que hagan sus veces, establecerán líneas de redescuento en condiciones preferenciales dirigidas a financiar los créditos que otorguen los establecimientos de crédito a las víctimas de que trata la presente ley, para financiar actividades tendientes a la recuperación de su capacidad productiva. Para el efecto, se tendrá en cuenta lo previsto en la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

Parágrafo. Las entidades de redescuento de que trata este artículo, deberán asegurar que los establecimientos de crédito redescantantes realicen una transferencia proporcional de los beneficios en la tasa de redescuento a los beneficiarios finales de dichos créditos.”

“ARTÍCULO 105. FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS. Serán funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las siguientes: [...]

9. Crear y Administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.”

³⁰ Corte Constitucional de 20 de septiembre de 2011, Sentencia T-697/11, referencia: expediente T-2948870, Acción de tutela instaurada por Eder José Torres, Sofanor Torres, Rodrigo Peñate, Enilsa Cárdenas, Agustín Ricardo, Álvaro Peñate, Julia Torres, Rafael Solar, Carmen Geney, Manuel Joaquín Castro, Estanislao Gómez Contreras, Jorge Antonio Torres Ricardo contra el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo, Caja Agraria en Liquidación y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

asegurarse la posesión de las tierras como pago de la deuda. De hecho, esta circunstancia puede significar que la restitución de tierras podría carecer de todo sentido en muchos casos.³¹

La Ley no parece proporcionar respaldo total a los campesinos que quieren retornar a sus tierras y practicar una agricultura de subsistencia. Se hace énfasis, más bien, en que los campesinos participen en proyectos agroindustriales, de infraestructuras, turísticos o mineros. En efecto, el artículo 99 podría derivar en la continuidad de algunos proyectos agroindustriales que motivaron desplazamientos forzosos o se pusieron en marcha tras el despojo de tierras mediante abusos contra los derechos humanos. La preocupación al respecto se ve agravada por el hecho de que la Ley 1448 verá su continuación en una Ley General de Tierras y de Desarrollo Rural que, según el asesor del ministro de Agricultura y Desarrollo Rural³², buscará alentar a los campesinos a que participen en proyectos agroindustriales mediante alianzas y asociaciones con grandes intereses industriales.

Existe por tanto el peligro de que la Ley ayude a legitimar un proceso que a menudo ha entrañado la perpetración de violaciones de derechos humanos como medio para imponer cambios en la economía rural de Colombia.³³

³¹ “**Artículo 101. PROTECCIÓN DE LA RESTITUCIÓN.** Para proteger al restituido en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal, el derecho a obtener la restitución no será transferible por acto entre vivos a ningún título durante los siguientes dos años contados a partir de la entrega del predio, salvo que se trate de un acto entre el despojado y el Estado.

Asimismo, una vez obtenida la restitución, cualquier negociación entre vivos de las tierras restituidas al despojado dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de ejecutoria de la decisión de restitución, o de entrega, si ésta fuera posterior, será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial, a menos que se obtenga la autorización previa, expresa y motivada del Juez o Tribunal que ordenó la restitución.

Parágrafo. La autorización de que trata el segundo inciso de este artículo no será necesaria cuando se trate de respaldar créditos a nombre del restituido otorgados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.”

³² Gonzalo Araújo Muñoz, *Política integral de tierras. El desafío de la formalización y restitución a despojados. Una apuesta social y de desarrollo rural*, Corporación Pensamiento Siglo XXI, Konrad Adenauer Stiftung, mayo de 2011.

³³ “**ARTÍCULO 206. DESARROLLO RURAL.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberá presentar en un término de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente Ley, la iniciativa que regule el desarrollo rural del país, donde se prioricen las víctimas de despojo y abandono forzado, en el acceso a créditos, asistencia técnica, adecuación predial, programas de comercialización de productos, entre otros, que **contribuyan** a la reparación de las víctimas.

6.COMUNIDADES Y ACTIVISTAS, EN EL PUNTO DE MIRA

COMUNIDADES INDÍGENAS Y DE AFRODESCENDIENTES

El 13 de mayo de 2011, la Corte Constitucional de Colombia emitió un fallo acerca de la Ley 1382 de 2010 por la cual se modificaba el Código de Minas. La Corte falló que las comunidades indígenas y afrodescendientes tenían derecho a una consulta previa, libre e informada con respecto a cualquier legislación que pudiera afectar a sus derechos.

La Ley 1448 no legisla específicamente sobre el derecho a la reparación de las comunidades indígenas y afrodescendientes. En su lugar, el gobierno ha aprobado dos decretos que regularán la reparación a esas comunidades. De acuerdo con los comunicados de prensa, las organizaciones afrodescendientes e indígenas han sido muy críticas con dichos decretos aduciendo que no respetan el derecho a una consulta previa, libre e informada de las comunidades afectadas. Pese a las críticas, el presidente Santos firmó ambos decretos.

ACTIVISTAS EN FAVOR DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La Ley dispone la protección de sectores vulnerables, entre ellos quienes hacen campaña en favor de la restitución de tierras. En los últimos años, Amnistía Internacional ha documentado y recibido información sobre amenazas y homicidios dirigidos contra quienes hacen campaña en favor de la restitución de tierras y quienes representan a las comunidades desplazadas. Es positivo el hecho de que se haga referencia a medidas para garantizar la protección de esas personas, pero está por ver si esas medidas serán suficientes y si se aplicarán de forma efectiva. La situación de seguridad de quienes hacen campaña por la restitución de tierras no ha mejorado con la aprobación de la Ley. Amnistía Internacional continúa documentando casos y haciendo campaña para que el gobierno actúe con decisión para garantizar la seguridad de estos activistas.³⁴

³⁴ **“ARTÍCULO 31. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN.** Las autoridades competentes deberán adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras, a través de los cuales las víctimas reclaman sus derechos, cuando ello sea necesario según el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, y en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal, atendiendo a la jurisprudencia y normatividad existente sobre la materia.”

7. RECOMENDACIONES

El gobierno de Colombia debe:

- Reunirse con organizaciones no gubernamentales colombianas de derechos humanos y de víctimas para estudiar los motivos de preocupación que éstas deseen expresar al respecto de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y su aplicación. Además, deberán reunirse con representantes de las comunidades afrodescendientes e indígenas. Aunque las disposiciones de la Ley no incluyen a las comunidades afrodescendientes e indígenas en su articulado, pueden tener impacto en ellas.
- Mostrar pleno respeto por el derecho que las comunidades afrodescendientes e indígenas tienen a una consulta previa, libre e informada acerca del proceso de aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y de los decretos que regulan la reparación para dichas comunidades.³⁵
- Abordar íntegramente los motivos de preocupación expuestos en este documento que pudieran suponer el bloqueo de la restitución de tierras apropiadas indebidamente mediante abusos y violaciones de derechos humanos. En particular, en relación con cómo las disposiciones de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras pueden dar lugar a la legalización de la propiedad de tierras a favor de quienes se apropiaron indebidamente de ellas mediante abusos y violaciones de derechos humanos, o permitir que los responsables de dichos abusos y violaciones se beneficien de las cosechas y otros productos derivados de esas tierras.
- Emprender acciones decisivas para garantizar la seguridad de quienes participan en campañas por la restitución de tierras y por los derechos de las personas desplazadas forzosamente.

La comunidad internacional debe:

- Instar al gobierno de Colombia a emprender las acciones descritas anteriormente y proporcionarle cualquier asistencia que pueda necesitar para ello.
- Garantizar que no se destinan fondos a proyectos económicos desarrollados en tierras despojadas mediante abusos o violaciones de derechos humanos, que permitan a los autores de los citados crímenes beneficiarse de dichos proyectos.
- Garantizar que las empresas extranjeras que invierten en Colombia no se benefician de tierras despojadas mediante crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

³⁵ El 13 de mayo de 2011, la Corte Constitucional de Colombia dictó la sentencia C-366 acerca de la Ley 1382 de 2010, que modificaba el Código de Minas de Colombia. La Corte falló que las comunidades indígenas y afrodescendientes tenían derecho a una consulta previa, libre e informada con respecto a cualquier legislación que pudiera afectar a sus derechos.

AMNISTÍA
INTERNACIONAL

