

## **El proyecto de ley de restitución de tierras a las víctimas del desplazamiento forzado no cumple los parámetros internacionales de derechos humanos**

### **Introducción**

El Gobierno del presidente Santos ha anunciado su intención de cumplir con las obligaciones estatales de garantizar el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y el derecho humanitario a obtener reparación, incluyendo el derecho a la restitución de las tierras despojadas a la población desplazada, lo cual establece diferencia con respecto a las políticas de su antecesor frente a las víctimas.

El pasado 13 de septiembre, el Gobierno reportó al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas las medidas adoptadas en cumplimiento de las recomendaciones del Examen Periódico Universal –EPU–, que evaluó la situación derechos humanos en Colombia. Asimismo, la embajadora de Colombia manifestó en la 61ª sesión del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –Acnur–, realizada del 4 al 8 de octubre de 2010, que el Gobierno está desarrollando políticas de atención al desplazamiento con enfoque de derechos humanos y diferencial de género, etnia, edad y discapacidad, y con tres componentes: prevención y protección; verdad, justicia y reparación y retorno voluntario.

Cabe recordar que en la sesión de diciembre de 2008 del Consejo de Derechos Humanos Colombia fue examinada mediante el mecanismo del EPU. Los Estados señalaron los aspectos centrales de la crisis de derechos humanos en Colombia y formularon una serie de recomendaciones dirigidas al cumplimiento las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y derecho humanitario. Dichas recomendaciones contemplan, entre otras, medidas para que el Estado garantice los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado<sup>1</sup>, entre las que se destacan:

- Medidas para prevenir y atender el desplazamiento forzado y adoptar medidas inmediatas para restituir tierras y/o compensar adecuadamente a quienes se les haya usurpado su propiedad (Recomendaciones 36 y 37);
- Medidas sociales y económicas para que los desplazados internos, en particular los pertenecientes a las minorías, como las comunidades indígenas y los afrodescendientes, puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos (Recomendación 38);
- Medidas para garantizar la seguridad de las personas desplazadas y proteger sus derechos de propiedad (Recomendación 39)

Adicionalmente, en el marco del EPU se recomendó al Estado cooperar estrechamente con la Acnudh y aplicar plenamente las recomendaciones de su oficina en Colombia como medio de

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Décimo período de sesiones, Examen Periódico Universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Colombia*, A/HRC/10/82, enero 9 de 2009, párr. 87.

contribuir al mejoramiento de la situación de los derechos humanos sobre el terreno (Recomendación 3).

Durante la sesión del EPU, la delegación del Estado colombiano anunció que examinaría y daría posterior respuesta a las recomendaciones relativas a las garantías para el acceso a la justicia y el derecho de las víctimas a obtener reparación sin discriminación alguna, de conformidad con las normas internacionales; y en particular a la aprobación de una ley que estableciera un estatuto para las víctimas que brindara la reparación eficaz de todas las víctimas, especialmente las víctimas del Estado, de conformidad con las recomendaciones de las Naciones Unidas (Párrafo 89).

Posteriormente, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Achnudh- reiteró que el Estado colombiano debe considerar *“los derechos de todas las víctimas sin discriminación, y que intensifique sus esfuerzos para lograr políticas consensuadas y concordantes con la normativa internacional que pongan verdaderamente en el centro de su labor a las víctimas y aseguren que todas ellas efectivamente gocen de los derechos a la verdad, justicia y reparación”*<sup>2</sup>. No obstante, el gobierno nacional hizo caso omiso de las recomendaciones mencionadas y solicitó el archivo del Proyecto de Ley 157S – 044 C *“por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia”*<sup>3</sup>, cuyos textos aprobados por el Senado y la Cámara de Representantes iban a ser objeto de conciliación<sup>4</sup>, argumentando que la aprobación del Proyecto de Ley de Víctimas pondría en peligro la política de “seguridad democrática”, ya que el texto equiparaba a las víctimas de agentes del Estado con las víctimas de los grupos armados no estatales. El gobierno también adujo razones de inconveniencia fiscal, que no fueron sustentadas<sup>5</sup>. Efectivamente el Proyecto fue archivado.

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/10/032, febrero 19 de 2009, párr. 99, numeral h.

<sup>3</sup> Proyecto de ley 157 de 2007 Senado – 044 de 2008 Cámara *“Por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de violaciones de la legislación penal, de normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el marco del conflicto colombiano”*.

<sup>4</sup> La Cámara de Representantes y el Senado habían aprobado dos textos diferentes del “Proyecto de Víctimas”. En junio de 2009, la Comisión designada para conciliar los dos textos, acordó someter a consideración de las dos Cámaras el texto aprobado por Senado.

<sup>5</sup> El Proyecto de ley 157 de 2007 Senado – 044 de 2008 Cámara impulsado por el gobierno y la mayoría de su coalición en el Congreso reconocía la obligación del Estado de adoptar las medidas requeridas a fin de garantizar a las víctimas la restitución de los bienes de los cuales hayan sido despojados, con independencia de la calidad jurídica de propietario, tenedor o poseedor de la víctima, que se acreditara con prueba sumaria. Sin embargo, el texto tenía serios problemas, entre los cuales estaban que pretendía discriminar a las víctimas de agentes de Estado al imponerles el requisito adicional de aportar una sentencia judicial previa a la obtención de los beneficios de las medidas reparadoras, generando una exclusión con base en el victimario. Igualmente discriminaba a las víctimas futuras al imponer términos para la reclamación de las medidas de reparación y para la generación de futuros hechos victimizantes, de cuatro y dos años, lo cual contraviene la prohibición de la prescripción en la etapa de investigación y en las penas. Adicionalmente, el proyecto de víctimas propuesto por el gobierno, pretendía que el Estado protegiera, garantizara y reparara a las víctimas con base en el principio de solidaridad y no con el principio de responsabilidad, al buscar que el Estado fuera solidario y no responsable de garantizar el bienestar de la sociedad. Asimismo, el proyecto de ley limitaba la reparación a las víctimas con los montos establecidos en el decreto 1290 de 2008, impidiendo la posibilidad de una reparación integral en relación con el daño sufrido, excluyendo y haciendo que perdieran autonomía la reparación administrativa y la reparación judicial. Además, pretendía obviar la reparación satisfactoria del patrimonio de las víctimas, que debe incluir bienes muebles e inmuebles y mecanismos ágiles de restitución de las tierras despojadas. Además, el proyecto no hacía distinción entre medidas de asistencia humanitaria y las medidas de reparación, ni entre medidas de realización de los derechos económicos, sociales y culturales y medidas de reparación. Igualmente, el proyecto de ley prescindía de medidas satisfactorias que atendieran los derechos y necesidades de las víctimas de desaparición forzada; y excluía el

Como se indicó al comienzo del presente documento, durante el reciente período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos reconoció la importancia del EPU y anunció la adopción de una serie de medidas que demostrarían su compromiso con los derechos humanos. En efecto, en su discurso la delegación colombiana recordó que *“al iniciar su mandato el presidente Juan Manuel Santos declaró que la defensa de los derechos humanos será un compromiso firme e indeclinable de su gobierno”*<sup>6</sup>. La delegación colombiana expresó al Consejo de Derechos Humanos su voluntad de renovar el mandato de la oficina de la Acnudh en Colombia y mencionó la existencia de iniciativas sobre derechos humanos de las mujeres, al tiempo que destacó que *“se ha presentado ya al Congreso un ambicioso proyecto de Ley de Tierras”*<sup>7</sup> y que *“avanzan los trabajos de concertación para la presentación de la Ley de Víctimas”*<sup>8</sup>.

El mencionado Proyecto de ley hace parte de la *“Política Integral de Tierras para Colombia”*<sup>9</sup> que fue presentada por el Ministro de Agricultura en la Cámara de Representantes el pasado 18 de agosto. Dicha política tiene seis componentes: mejoramiento del acceso a la tierra, modificar el uso actual de la tierra, formalización de la propiedad rural, extinción de dominio a tierras ilícitas, modernización del impuesto predial y restitución de tierras.

El 7 de septiembre de 2010, el Gobierno radicó en la Cámara de Representantes el Proyecto de ley *“Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras”*<sup>10</sup>. La presentación de dicho Proyecto ha colocado la restitución de las tierras en la agenda pública y ha animado la discusión sobre problemáticas como la injusta estructura de tenencia de la tierra, el desplazamiento forzado y el despojo de las tierras de la población desplazada por parte de las estructuras paramilitares, los mismo que los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; y el derecho de las personas desplazadas a la restitución de sus bienes.

El texto del Proyecto de restitución de tierras tiene cuatro capítulos: I) el derecho a la restitución; II) el procedimiento de restitución y protección de derechos de terceros; III) la creación, objetivos y funciones de la Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de tierras; y IV) otras disposiciones tales como la creación de cargos de magistrados de las Salas Agrarias.

---

enfoque diferencial de las medidas reparadoras, no tomando en cuenta las diferencias étnicas, de género, generacionales, sexuales y de las poblaciones vulnerables. El proyecto fue rechazado por el Senado luego de que el presidente Álvaro Uribe pidiera hundirlo, quien estaba en desacuerdo con que se aprobara que el Estado tuviera la obligación de indemnizar a las víctimas de agentes estatales sin una sentencia previa contra los culpables, porque resultaría muy costoso para las finanzas del Estado y representaría una "grave amenaza" a la política de "seguridad democrática" porque *"igual a los terroristas con agentes del Estado, sin que estos últimos puedan tener un proceso judicial y una sentencia ejecutoriada"*.

<sup>6</sup> Misión Permanente de Colombia ante la oficina de las Naciones Unidas y los organismos internacionales, XV sesión del Consejo de Derechos Humanos, Ítem 2, *Informe de la Alta Comisionada, Intervención de Colombia*, Ginebra, septiembre 13 de 2010.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> El 27 de septiembre de 2010, el Gobierno radicó en la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley *“Por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”*.

<sup>9</sup> Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, *Una Política Integral de Tierras para Colombia*, Bogotá, Agosto de 2010.

<sup>10</sup> Proyecto de ley 85 de 2010 - Cámara *“Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras”*.

A continuación se analizarán algunos aspectos del Proyecto de ley sobre restitución las tierras con relación a las obligaciones del Estado señaladas en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

## **1. El Proyecto de Ley de Restitución no reconoce la condición de las víctimas del desplazamiento forzado y el despojo**

El Proyecto de ley contiene medidas dirigidas a “beneficiarios” de la restitución, omitiendo así el reconocimiento a las víctimas y por lo tanto a los derechos de estas que se encuentran señalados en la ley 975 de 2005<sup>11</sup>, en la jurisprudencia Constitucional<sup>12</sup> y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Con relación a este concepto, los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones* indican que “[s]e entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término ‘víctima’ también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización”<sup>13</sup>.

El desconocimiento de la condición de víctimas en el Proyecto de Ley es altamente preocupante, puesto que de dicha condición se desprenden los derechos de estas y las correspondientes obligaciones del Estado. En tal sentido, los citados Principios y Directrices establecen que las víctimas tiene derecho a acceso igual y efectivo a la justicia; reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido; y acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación.

---

<sup>11</sup> La ley 975 de 2005 *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*, en su Artículo 5 establece que “se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales”. Además en el mismo Artículo establece que también se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida; y que la condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima. La misma ley 975, en sus Artículos 6, 7 y 8 reconoce los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, al igual que las respectivas obligaciones del Estado.

<sup>12</sup> De acuerdo con la Corte Constitucional, “[t]endrán la calidad de víctima quienes se encuentren en las situaciones previstas en el artículo 5 de la Ley 975 de 2005, incluyendo a las víctimas del desplazamiento forzado ocasionado por las conductas punibles cometidas por los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley”. Sentencia C-370 de 2006, Bogotá D.C., mayo 18 de 2006, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>13</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 60/147, 16 de diciembre de 2005 *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.

Además de los derechos reconocidos a las personas desplazadas en la ley 387 de 1997<sup>14</sup>, de la condición de víctima del desplazamiento forzado surgen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. El derecho a la justicia implica el derecho a la verdad o al esclarecimiento de los hechos; el derecho a la reparación y el derecho a la justicia propiamente dicha implican que la persona responsable sea condenada y sancionada penalmente y, cuando se trate de un servidor público, disciplinariamente.

Asimismo, la Corte Constitucional, en la sentencia T-327 de 2001 señaló que “*toda víctima del desplazamiento es a su vez sujeto pasivo del delito de desplazamiento; de ahí se derivan los derechos de justicia, verdad y reparación*”<sup>15</sup>. En la misma sentencia la Corte manifestó que “*el derecho a la reparación conlleva, como lo consagra el principio 29.2 de los Principios Rectores de los desplazados internos a una actuación diligente del Estado en la efectiva recuperación de los bienes que se vieron compelidos a abandonar con motivo del desplazamiento, o su equivalente:*

*Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan*”<sup>16</sup>.

A través del derecho a la reparación se busca que la víctima quede indemne -como si el hecho no hubiere ocurrido-. Dicho derecho es desarrollo del artículo 90 de la Constitución Política -responsabilidad estatal- y la fuente de la obligación de estos derechos de los desplazados forzados surge del reconocimiento del desplazamiento como un delito (Art. 284ª del Código Penal vigente, y 159 del nuevo Código Penal; artículo 8, numeral 2, e, viii, del Estatuto de la Corte Penal Internacional y artículo 17 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra).

Adicionalmente, en la sentencia T-821 de 2007, la Corte Constitucional ha señalado que:

*“Desde una perspectiva constitucional, el contenido mínimo mencionado de los derechos a la verdad a la justicia y a la reparación da lugar a un conjunto de derechos fundamentales innominados de las víctimas y los perjudicados y constituye uno de los contenidos específicos del derecho a la paz. Estos derechos*

---

<sup>14</sup> La ley 387 de 1997 *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*, en su Artículo 2 incluye en sus principios de interpretación y aplicación los derechos a la asistencia humanitaria; derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente; derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física; derecho fundamental de reunificación familiar; derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación; derecho al regreso a su lugar de origen; derecho a no ser desplazados forzadamente; el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley; y el deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia, la equidad y la justicia social. Asimismo, dicha ley establece que es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia: T-327/01, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra, Bogotá D.C., marzo 26 2001.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

*fundamentales se derivan también de la obligación del Estado de mantener el monopolio de las armas. Adicionalmente, se trata de derechos que se encuentran garantizados en los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario que no pueden ser suspendidos en estados de excepción y, en consecuencia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, lo que les asigna el carácter de derechos fundamentales.*

*Finalmente, se trata de derechos colectivos cuyo titular es la sociedad, como el derecho a la memoria o el derecho a una vida sin violencia. En efecto, como se reconoce de manera unánime, la reducción de la impunidad – a la que apuntan los derechos acá estudiados – es probablemente la más importante garantía para la construcción de una sociedad democrática libre, al menos, de las más atroces formas de violencia”<sup>17</sup>.*

La Corte además reitera el alcance de la reparación:

*“El derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los bienes de los cuales la persona ha sido despojada; la indemnización de los perjuicios; y la rehabilitación del daño, así como medidas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas”<sup>18</sup>.*

Por otra parte, el reconocimiento de la condición de víctimas de violaciones a los derechos humanos genera la obligación estatal de garantizar la participación y la consulta adecuadas a dichas víctimas en las decisiones relativas a la restitución de sus bienes, de conformidad con Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas:

*“14.1. Los Estados y los demás actores nacionales e internacionales interesados deben velar por que los programas de repatriación voluntaria y de restitución de viviendas, tierras y patrimonio se lleven a cabo previo mantenimiento de consultas apropiadas con las personas, las comunidades y los grupos afectados y con su adecuada participación.*

*14.2. Los Estados y los demás actores nacionales e internacionales interesados deben garantizar, en particular, que las mujeres, las poblaciones indígenas, las minorías raciales y étnicas, las personas de edad, los discapacitados y los niños estén adecuadamente representados e incluidos en los procesos de adopción de decisiones sobre la restitución, así como que dispongan de la información y los medios necesarios para participar en ellos de forma efectiva. Se debe prestar especial atención a las necesidades de las personas vulnerables, como las personas de edad, las mujeres solteras que sean cabeza de familia, los niños separados o no acompañados y las personas con discapacidad”<sup>19</sup>.*

Adicionalmente, el desconocimiento de las víctimas como sujetos del derecho de restitución de tierras en el Proyecto de ley también se ve reflejado en la ausencia de medidas para brindar asistencia jurídica a las víctimas del despojo.

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007, M.P.: Catalina Botero, Bogotá, D.C., octubre 5 de 2007.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 57° período de sesiones, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, E/CN.4/Sub.2/2005/17 28 de junio de 2005, Principio n.º 14.

Sobre el particular, los Principios sobre la Restitución establecen que “[l]os Estados deben garantizar la prestación de una asistencia jurídica adecuada y, de ser posible, gratuita a quienes deseen presentar una reclamación de restitución. Esta asistencia jurídica, cuya prestación podrá correr a cargo de instituciones gubernamentales o no gubernamentales (nacionales o internacionales), deberá estar exenta de discriminación y satisfacer normas adecuadas de calidad, equidad e imparcialidad, a fin de que los procedimientos de reclamación no se vean menoscabados”<sup>20</sup>.

No obstante el Proyecto de ley sobre restitución de tierras no contempla en ninguno de sus artículos disposiciones dirigidas a ofrecer asistencia jurídica adecuada a las víctimas. Además, la ausencia de medidas asistencia jurídica a las víctimas también desconoce que la ley 387 de 1997<sup>21</sup>, en su Artículo 9, ordena al Gobierno diseñar y adoptar por decreto un Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada que entre sus objetivos debe “[c]rear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados”<sup>22</sup>.

La falta de asistencia jurídica para las reclamaciones de restitución de las tierras en el Proyecto de Ley es particularmente preocupante en el caso de víctimas en condiciones de mayor vulnerabilidad como es el caso de las mujeres, los niños y niñas, las personas analfabetas y los miembros de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas.

Por las razones expuestas, el Estado no puede considerar a las víctimas del desplazamiento y del despojo simplemente como “beneficiarios” de las medidas de restitución.

## **2. El proyecto de ley de restitución de tierras ignora la existencia del conflicto armado y de las estructuras paramilitares que se mantienen activas en el despojo de las tierras a la población desplazada**

Tal como indica su título, el Proyecto de ley “*Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras*” parte del supuesto de que en Colombia existe un proceso de transición a la paz. En dicha lógica, las medidas dispuestas en el articulado del Proyecto están formuladas para un contexto en el que parecieran no existir el conflicto interno armado ni las violaciones a los derechos humanos que son causantes del desplazamiento forzado de las poblaciones afrocolombianas, campesinas e indígenas, que están asociadas al despojo forzado de las tierras de las víctimas.

De la misma manera, la supuesta existencia de un proceso transicional implicaría que las estructuras paramilitares fueron desmanteladas, y que los mecanismos de despojo de los bienes de la población desplazada fueron desarticulados, lo cual no es cierto. Como es ampliamente conocido, después de que los grupos paramilitares hicieran la promesa del “cese de

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, Principio n.º 13.

<sup>21</sup> Ley 387 de 1997 *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*.

<sup>22</sup> *Ibidem*, Artículo 10, numeral 4.

hostilidades” y de las publicitadas “ceremonias de desmovilización”, los grupos paramilitares han continuado cometiendo graves violaciones a los derechos humanos, no han confesado la verdad sobre los bienes usurpados, ni han hecho la devolución de dichos bienes.

Entre el 1º de diciembre de 2002 y el 31 de diciembre de 2008, la Comisión Colombiana de Juristas registró que 4.426 personas fueron víctimas de violaciones contra el derecho a la vida por grupos paramilitares. De estas personas, 3.873 fueron víctimas de homicidio, de las cuales 254 fueron desaparecidas forzosamente previamente a su asesinato, y 553 permanecen desaparecidas forzosamente. El registro total de desapariciones forzadas atribuidas a los grupos paramilitares durante este periodo es de 807 víctimas<sup>23</sup>.

Asimismo, entre 2007 y 2008 se registraron en diversas zonas del país acciones de violencia cometidas por grupos paramilitares que participaron en las “ceremonias de desmovilización” y conservaron las mismas denominaciones, como es el caso del grupo Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio en varios municipios del departamento de Caldas, el Bloque Cacique Nutibara en Medellín (Antioquia), el Bloque Central Bolívar en Sincelejo (Sucre), Barrancabermeja (Santander) y San Pablo (Bolívar), el Bloque Metro en Montería (Córdoba), el Bloque Pacífico en Buenaventura (Valle) y el Bloque Calima en Yumbo (Valle). Además, se continúan registrando acciones violentas de grupos paramilitares identificados con nuevos nombres como Águilas Negras, Héroes de Castaño, Calaveras del Norte, Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Bloque Sinú), Nuevas Autodefensas del Llano, Los Jotas, Los Machos, Los Nevados, Los Paisas, Los Rastrojos, Los Urabeños, Las Nuevas Autodefensas del Cesar y la Organización Nueva Generación<sup>24</sup>.

En total, existen doce grupos paramilitares con presencia en 29 de los 32 departamentos del país y en 314 de los 1.120 municipios. Se estima que estas estructuras paramilitares cuentan con de 13.400 miembros, sumados 6.000 nombres armados y entre 7.400 y 12.000 integrantes de redes de apoyo<sup>25</sup>.

La amplia presencia de los grupos paramilitares y sus acciones contra la población demuestran que no existe un proceso de transición a la paz y de postconflicto y que los responsables del desplazamiento forzado y el despojo continúan actuando en la impunidad.

### **3. El proyecto de ley de restitución de tierras no ofrece garantías de no-repetición**

*Los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional*

---

<sup>23</sup> Comisión Colombiana de Juristas, *Informe Alternativo al Sexto Informe Periódico presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos*, junio de 2010, pág. 43. Disponible en <http://www.coljuristas.org>

<sup>24</sup> Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005*, marzo de 2010, págs. 35 a 40 Disponible en <http://www.coljuristas.org>

<sup>25</sup> Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – INDEPAZ, *Cuarto informe sobre grupos narcoparamilitares - Primer semestre 2010*. Resumen del Informe disponible en [http://www.indepaz.org.co/attachments/497\\_Resumen%20-%20Cuarto%20informe%20de%20grupos%20narcoparamilitares%202010%20final.pdf](http://www.indepaz.org.co/attachments/497_Resumen%20-%20Cuarto%20informe%20de%20grupos%20narcoparamilitares%202010%20final.pdf)



*Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones* establecen que las garantías de no repetición han de incluir medidas que contribuyan a la prevención, tales como la garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; el fortalecimiento de la independencia del poder judicial; la protección de los profesionales del derecho y los defensores de los derechos humanos; y la revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan<sup>26</sup>.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “*el Estado tiene la obligación de adoptar medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de asegurar que tales crímenes no volverán a tener lugar*”<sup>27</sup>.

Como se expuso anteriormente en el presente documento, la obligación de adoptar medidas que garanticen la no repetición de los hechos no ha sido cumplida por el Estado colombiano. Mientras tanto, los grupos paramilitares supuestamente desmovilizados son responsables de numerosos casos de desplazamiento forzado. En 2009, estos grupos paramilitares, con el 32,9% de los casos, fueron los principales autores del desplazamiento forzado en Colombia, seguidos por los grupos guerrilleros con el 26,8% y la Fuerza Pública con el 1,4%<sup>28</sup>.

Los acuerdos del Gobierno del presidente Alvaro Uribe V. con los paramilitares y las publicitadas ceremonias de desmovilización de estos grupos paramilitares no condujeron a una efectiva movilización y por lo tanto no han garantizado la no repetición del desplazamiento forzado y el despojo. En ese sentido, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos –Acnurdh- ha observado que “[e]ntre 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”<sup>29</sup>.

Además, los órganos internacionales han alertado sobre la ocurrencia de violaciones contra la vida de víctimas que reclaman la restitución de sus tierras cometidas por los grupos paramilitares. Por su parte, el Acnur se llamó la atención sobre el riesgo que enfrenta la población desplazada indicando que “[e]ntre el 2004 y el 2006 al menos 83 personas desplazadas fueron asesinadas en el país (...)”<sup>30</sup>.

Asimismo, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos ha identificado la existencia de un riesgo mayor para quienes defienden el

---

<sup>26</sup> Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 13.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 12.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pág. 41.

<sup>29</sup> Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 2, párr. 84.

<sup>30</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia, enero 2004 - abril 2007*, Bogotá, agosto de 2007, pág. 229.

derecho a la tierra. La Relatora observó que “(l)os líderes y activistas que trabajan a favor de las personas desplazadas y los campesinos que defienden sus tierras han sido también sujetos a persecución”<sup>31</sup>.

La Acnudh confirmó las anteriores observaciones al reportar la comisión durante 2008 del “homicidio aún no aclarado de nueve personas desplazadas y sobre amenazas contra por lo menos 250, muchas de las cuales son líderes de organizaciones de desplazados”<sup>32</sup>.

Asimismo, la Comisión Colombiana de Juristas ha tenido conocimiento de 118 personas en situación de desplazamiento que fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida, entre el 1° de enero de 2007 y el 30 de septiembre de 2009<sup>33</sup>. Dicha violaciones tuvieron lugar en 20 departamentos y dos zonas de frontera. Del total de casos registrados, el 25% (30 víctimas) corresponde a miembros de organizaciones de población desplazada o de organizaciones asociaciones campesinas, consejos comunitarios de comunidades negras y cabildos indígenas. Al menos ocho de las víctimas corresponden a personas desplazadas que reclamaban la restitución de sus tierras<sup>34</sup>.

Las violaciones cometidas contra la vida de las personas desplazadas son de tal magnitud, que recientemente el Gobierno ha tenido que reconocer que entre 2007 y el primer semestre de 2010 se registraron 1.499 homicidios y 354 casos de desaparición forzosa de personas desplazadas que se encontraban inscritas en el Registro de Población Desplazada –Rupd-<sup>35</sup>.

Las numerosas violaciones contra la vida de las personas desplazada ponen de manifiesto e una grave omisión estatal en la protección de las víctimas del desplazamiento y entre estas de quienes reclaman la restitución de sus bienes. Entre los vacíos más notables en la obligación de protección en la protección a las víctimas están la negación de la existencia de los grupos paramilitares y la ausencia de medidas dirigidas a enfrentar la impunidad para los responsables del delito de desplazamiento forzado y otras violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas.

La falta de efectividad en las investigaciones del delito de desplazamiento forzado es parte del panorama de impunidad en las violaciones a los derechos humanos en Colombia. La impunidad sobre el delito de desplazamiento forzado alcanza el 99,98% de los casos investigados<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> United Nations, Human Rights Council, Thirteenth session, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human Rights defenders, Margaret Sekaggya. Addendum Mission to Colombia (7–18 September 2009)*, A/HRC/13/22/Add.3, 1 March 2010, par. 27.

<sup>32</sup> Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 2, párr. 85.

<sup>33</sup> Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a la situación del derecho a la vida de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia*, 25 de marzo de 2010, pág. Disponible en <http://www.coljuristas.org>

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD -, *Informe del Gobierno Nacional a la Corte constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004*, Bogotá D.C., julio 1 de 2010, pág. 131 y 132.

<sup>36</sup> Fiscalía General de la Nación, en su respuesta a un Derecho de Petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, reportó a septiembre de 2009, en el marco de la ley 600 de 2000 2.649 casos activos por dicho delito, de los cuales el 96,68% (2.561 casos) no contaba siquiera con la identificación del presunto autor, pues se encontraban en etapa de indagación preliminar, y el 3,32% (88 casos) se encontraba en etapa de instrucción. Según la misma Fiscalía, en el marco de la ley 906 de

Como se puede apreciar, el Proyecto de Ley sobre restitución de tierras no brinda las garantías establecidas en los Principios sobre Restitución, según los cuales “[l]os Estados deben velar por que nadie sea procesado o castigado por presentar una reclamación de restitución” (Principio 13).

Por lo tanto, las medidas de restitución de tierras deben ir acompañadas de medidas de prevención tales como el desmantelamiento efectivo de las estructuras paramilitares responsables del despojo de tierras y la investigación del delito de desplazamiento forzado y el despojo, y el juzgamiento y sanción de los responsables de dichos delitos. Asimismo, el Proyecto de Ley debe contemplar medidas que garanticen la protección de la vida, la integridad y la libertad de las víctimas que demandan la restitución de sus bienes, al igual que a los líderes de las comunidades y organizaciones de víctimas.

#### **4. El proyecto de ley no se ajusta a los parámetros internacionales para el derecho de restitución**

La Corte Constitucional, en la sentencia T-821 de 2007 ha señalado que el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho de las víctimas a la reparación integral y se encuentra reconocido en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* y los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, instrumentos de protección de los derechos humanos que tienen rango constitucional<sup>37</sup>. Lo anterior significa que la legislación relativa a la restitución de las tierras debe ajustarse a los parámetros de los dos instrumentos de protección de derechos humanos mencionados. Sin embargo, como se analizará a continuación, el Proyecto de Ley sobre restitución de tierras no cumple con dichos parámetros de derechos humanos.

En consecuencia las medidas legislativas deben ser adoptadas de conformidad con los *Principios sobre restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, que Principios señalan que “[l]os Estados no deben aprobar ni aplicar leyes que menoscaben el proceso de restitución, como leyes de abandono o prescripción arbitrarias, discriminatorias o injustas por alguna otra razón” (Principio 19).

El Artículo 1 del Proyecto de Ley de restitución declara de interés social las tierras requeridas para garantizar la restitución de tierras a los afectados por los actos de violencia generalizada y establece que el Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución de las tierras a los despojados y, de no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación económica correspondiente. No obstante el Proyecto no considera todos los elementos de la reparación integral fijados en los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las*

---

2004398, existían 5.536 investigaciones activas, de las cuales el 99,87% (5.529 casos) no contaba ni con la individualización del autor, ya que se encontraban en la etapa de indagación; el 0,02% (1 caso) estaba en etapa de investigación, el 0,09% (5 casos) estaba en etapa de juicio y el 0,02% (1 caso) terminó con sentencia anticipada

<sup>37</sup> La Constitución Política, en su Artículo 93 señala que “[l]os tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

*víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.*

Los anteriores Principios y Directrices señalan que:

*“La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”<sup>38</sup>.*

Por otra parte, el texto del Proyecto de Ley no adopta en su integridad el contenido del derecho a la restitución de los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Estos Principios señalan que los Estados tiene la obligación de “*garantizar que todos los procedimientos, instituciones, mecanismos y marcos jurídicos relativos a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio sean plenamente compatibles con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, y que en ellos se reconozca el derecho al regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad*”<sup>39</sup>.

Asimismo, dichos Principios también señalan que todas las personas desplazadas tienen “*derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial*” (Principio n.º 2)<sup>40</sup>. No obstante, el proyecto de ley no hace ordena ninguna medida para garantizar la restitución de las viviendas y otros bienes patrimoniales de las víctimas, tales como los semovientes, con lo cual no garantiza la reparación integral.

De otro lado, el Proyecto de Ley, en sus Artículos 1 y 20 señala que de no ser posible la restitución, se determinará, reconocerá, acordará y pagará la “*compensación económica correspondiente*”, pero no contempla la compensación en especie representada en la entrega de tierras de similares características y de Unidades Agrícolas Familiares –UAF- equivalentes a las que fueron objeto de despojo, y por lo tanto no garantiza la alternativa del reasentamiento voluntario. De esta manera, el Proyecto de ley no garantiza a las víctimas el acceso efectivo a soluciones duraderas al desplazamiento distintas del retorno, sin perjuicio de su derecho a la restitución de sus tierras, viviendas y patrimonio, que se encuentra contempladas tanto en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (Principio n.º 28)<sup>41</sup>, como en los *Principios sobre la*

---

<sup>38</sup> Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 13, párr. 19.

<sup>39</sup> Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 19, Principio n.º 11.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> El Principio Rector n.º 28 establece que “[l]as autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”.

*restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas* (Numeral 3 del Principio 10)<sup>42</sup>.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el Proyecto de Ley debe incluir medidas de restitución integral que incluyan, además de las tierras, las viviendas, los semovientes y la maquinaria, entre otros. Además, en los casos en que sea imposible la restitución, el proyecto de ley debe incorporar medidas tendientes a garantizar la compensación en especie a través de la entrega, con seguridad jurídica de la tenencia, de predios y bienes de valor equivalente a los que fueron despojados, de manera que las víctimas puedan optar por la alternativa del reasentamiento voluntario.

## **5. El Proyecto de ley adopta una definición restringida de *despojo***

El Proyecto define como despojo de tierras “*el abandono forzado de un predio, o la privación que sufre una persona o un grupo familiar, de la propiedad, la posesión, la tenencia, o la ocupación, como consecuencia directa del contexto de violencia generalizada, con independencia de los medios empleados para ello*” (Artículo 3). Esta definición no cubre las viviendas y los bienes muebles que han sido despojados, ni las diversas modalidades empleadas para despojar de sus tierras a las comunidades, descartando la contribución de los estudios y diagnósticos elaborados por órganos independientes especializados, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –Acnur- y el Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - CNRR.

El Acnur ha identificado las diversas formas de afectación de los derechos sobre las tierras como consecuencia del desplazamiento forzado, tales como las compras a cambio del pago obligaciones crediticias; la pretensión de ocupantes de convertirse en propietarios de las tierras a través de la prescripción adquisitiva; el repoblamiento de las tierras abandonadas promovido por sectores afines los intereses económicos y políticos de los grupos armados; las compras presionadas por la depreciación de las tierras en las zonas afectadas por la violencia sociopolítica y el conflicto armado; las presiones sobre las comunidades en las zonas donde se planean proyectos de infraestructura y de explotación económica y que padecen los efectos del conflicto armado; la existencia de derechos no inscritos y la indefinición en territorios colectivos afrocolombianos e indígenas que facilitan los procesos de apropiación de las tierras<sup>43</sup>.

El Área de Memoria Histórica de la CNRR ha propuesto una tipología del despojo de tierras y territorios en Colombia<sup>44</sup>, que consta de diversas modalidades tales como el despojo mediante

---

<sup>42</sup> El Principio Rector n.º 10, en su numeral 3 señala que las personas desplazadas “*deben tener acceso de forma efectiva, si así lo desearan, a soluciones duraderas al desplazamiento distintas del regreso, sin perjuicio de su derecho a la restitución de sus viviendas, tierras y patrimonio*”.

<sup>43</sup> Acnur, citado *supra* en Nota 30, págs. 152 y 153.

<sup>44</sup> Área de Memoria Histórica, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Línea de Investigación Tierra y Conflicto, “*El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación Conceptual*”, Bogotá, julio de 2009, págs. 35 a 53. *Ibidem*, págs. 35 a 53.

coerción y violencia sin uso de figuras jurídicas; el uso ilegal de figuras jurídicas e instituciones, con o sin coerción y violencia. Dicho estudio también identifica modalidades de despojo tales como el embargo y remate de propiedades abandonadas por parte de entidades financieras y empresas de servicios públicos a través de procesos judiciales; la apropiación de predios de propiedad del Estado, tales como baldíos, manglares, ciénagas y predios en extinción de dominio; y la apropiación de predios sin que medie transacción comercial alguna; y la compra de derechos de propiedad a partir de la adquisición de deudas e hipotecas<sup>45</sup>.

La definición del despojo del Proyecto de ley de restitución no cubre la diversidad de las modalidades de despojo identificadas en los diagnósticos citados que tiene un alcance muy limitado para enfrentar la complejidad del despojo de las tierras. Por lo tanto, el Proyecto debería adoptar una definición más amplia, que sea la base para la adopción de medidas de restitución acordes a la magnitud y complejidad realidad del despojo de tierras en Colombia.

## **6. El Proyecto de ley sobre restitución de tierras es discriminatorio**

La magnitud del abandono de las tierras producto del desplazamiento forzado fue calculada en 2004 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social- en 6,8 millones de hectáreas de tierra<sup>46</sup>. Sin embargo, el Proyecto de Ley limita la cobertura de las medidas de restitución a “[l]as personas que fueran propietarias, poseedoras, tenedoras, u ocupantes de tierras, y que hayan sido despojadas de éstas, o que se hayan sido obligadas a abandonarlas como consecuencia directa de hechos ocurridos por actos generalizados de violencia armada ilegal expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz” (Artículo 2).

En su Artículo 4 el Proyecto señala que “el Gobierno Nacional declarará las zonas afectadas con la violencia generalizada, determinará con precisión sus límites, en forma preferente mediante georeferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada ilegal en la zona respectiva”.

Dicha focalización geográfica no tiene en cuenta las solicitudes de restitución presentadas por las víctimas, que según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR-, a junio de 2009 sumaban “22.247 reclamaciones en tierras presentadas por aquellas víctimas que han sufrido desplazamiento o algún tipo de despojo de sus tierras”<sup>47</sup>.

Al focalizar las medidas de restitución en determinadas zonas geográficas, el Proyecto niega el acceso al mecanismo de reparación a todas aquellas víctimas del desplazamiento cuyas tierras se encuentran localizadas por fuera de dichas zonas que defina el Gobierno. Por lo tanto, dicha disposición es contraria a los Principios sobre restitución que señalan que:

---

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Banco Mundial, Proyecto de la Red de Solidaridad Social, Banco Mundial/PCF, SIDA, OIM, *Protection of patrimonial assets of internally displaced populations in Colombia*, Project Management Unit, Washington D.C., mimeo, 22 febrero 2005.

<sup>47</sup> Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR-, Respuesta al derecho de petición presentado por la CCJ, Ref. DF-53/1, Bogotá D.C., septiembre 22 de 2009.

*“Toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio debe tener la posibilidad de presentar una reclamación de restitución o de indemnización ante un órgano independiente e imparcial, que debe pronunciarse acerca de la reclamación y notificar su resolución al reclamante. Los Estados no deben establecer condiciones previas para la presentación de una reclamación de restitución”* Principio 13.

Dada la afectación del desplazamiento y el despojo a nivel nacional, el Proyecto de ley de restitución debe garantizar que la restitución tenga una cobertura nacional.

## **7. El Proyecto de ley de restitución no contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad que tiene a su cargo la cuestión de las tierras de la población desplazada**

El Proyecto de Ley de restitución pasa por alto la institucionalidad que forma parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada –SNAIPD- creada a partir de 1997 por la ley 387, que ha se ha desarrollado a partir de la jurisprudencia constitucional, que ha contado con apoyo de la cooperación internacional. En lugar de proporcionar los recursos profesionales, financieros y técnicos que garanticen que las instituciones, mecanismos y procedimientos existentes implementen eficazmente la restitución de las tierras, el Proyecto de Ley propone la creación de una nueva institucionalidad para la restitución.

### *a. Creación de un nuevo registro de tierras*

En el Artículo 5 el Proyecto de Ley *“crea el ‘Registro de Tierras Despojadas como un instrumento para la restitución de las tierras’ a que se refiere esta ley”*. La cobertura de este nuevo Registro es limitada geográficamente: *“se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras en las zonas amparadas con presunción de despojo. El registro se desarrollará en forma gradual y progresiva, en concordancia con las declaratorias de zonas afectadas a que se refiere esta ley”*.

Este “Registro de Tierras Despojadas” que propone el Proyecto de ley no cumple con los estándares de la obligación estatal relativos al registro de bienes de las personas desplazadas reconocidos en los Principios sobre la Restitución que se citan a continuación:

*“Los Estados deben establecer o restablecer sistemas catastrales nacionales con fines múltiples u otros sistemas apropiados para el registro de los derechos sobre las viviendas, las tierras y el patrimonio como componente integrante de cualquier programa de restitución, respetando los derechos de los refugiados y desplazados”<sup>48</sup>.*

En primer lugar, el *Registro de Tierras Despojadas* no incluye las viviendas y otros componentes del patrimonio que han sido despojados a las víctimas, como los bienes muebles.

En segundo lugar, quedan excluidas del “Registro de Tierras Despojadas” las zonas que no estén amparadas con la presunción de despojo por parte del Gobierno. Esta exclusión es

---

<sup>48</sup> Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 19, Principio n.º 15.

preocupante da la magnitud del abandono de las tierras producto del desplazamiento forzado, que, como se señaló anteriormente fue calculada en 2004 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social- en 6,8 millones<sup>49</sup> y se extiende a muchas zonas geográficas del país.

Adicionalmente, este nuevo instrumento de Registro sería paralelo al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia -Rupta- a cargo del Incoder<sup>50</sup>, que es el instrumento creado en virtud de la ley 387 de 1997<sup>51</sup> y cuya implementación ha sido consecuencia de las órdenes de la Corte Constitucional. Al 31 de enero de 2009 el Rupta tenía registradas y bajo protección 3.042.121,56 has, que comprenden predios individuales por un extensión de 1.692.396,19 has y 1.349.725,37 has de tierras colectivas. Estas tierras están localizadas en municipios pertenecientes a 31 de los 32 departamentos del país<sup>52</sup>, cobertura geográfica que sobrepasa notablemente el alcance que tendría el Registro propuesto por el Proyecto de Ley que, como se indicó anteriormente, se limitaría a unas pocas zonas.

El *Registro de Tierras Despojadas* propuesto sería un instrumento paralelo al Rupta, pero con una cobertura considerablemente menor y que no conduciría a la restitución de gran número de predios inscritos y protegidos en este último. Por otra parte, el Proyecto de ley no establece la articulación del nuevo Registro con el Rupta.

Si bien la implementación del Rupta ha adolecido de deficiencias<sup>53</sup>, este debe ser fortalecido a fin de que pueda cumplir su objetivo de protección, a nivel nacional, de las tierras y territorios de las comunidades. Una sólida estrategia de fortalecimiento del Rupta permitiría que los predios y territorios colectivos que se encuentren inscritos en este, aún sin estar localizados en las zonas amparadas por el Gobierno con la presunción de despojo, sean objeto de restitución.

#### *6.1 El procedimiento creado por el Proyecto de Ley de Restitución presenta deficiencias que vulneran los derechos de las víctimas del despojo*

El Proyecto de ley establece un procedimiento que tiene como requisito de procedibilidad la inscripción en el *Registro de Tierras Despojadas* (Artículo 6) y asigna la competencia en única instancia para conocer de los procedimientos a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial - Salas agrarias (Artículo 7). La competencia territorial corresponde al juez de donde se hallen

---

<sup>49</sup> Banco Mundial, citado *supra* en Nota 46.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, sentencia C-175 de 2009 *Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta al Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>51</sup> El Artículo 19, numeral 1 de la ley 387 de 1997 establece que el Incora (fusionado mediante decreto gubernamental en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder-) “llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos”.

<sup>52</sup> Acción Social, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, Comité Técnico Especializado, Taller de dimensión, localización y caracterización de las tierras despojadas a las víctimas de la violencia en Colombia; *Aportes para la construcción para el programa de restitución de bienes*, marzo 3 de 2009, págs. 4 a 6. Disponible en [http://www.cnrr.org.co/restitucion/pdf\\_documents/documents/presentacion\\_accion\\_social\\_marzo\\_3\\_09.pdf](http://www.cnrr.org.co/restitucion/pdf_documents/documents/presentacion_accion_social_marzo_3_09.pdf)

<sup>53</sup> El XVII Informe de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, presentado en octubre 20 de 2008 por la Procuraduría General de la Nación señala las deficiencias en el registro y protección de tierras omisiones en el registro y protección de las tierras abandonadas por la población desplazada, tanto para la ruta individual de protección, como para la colectiva.



ubicadas las tierras. Dicha competencia resulta contraria a lo dispuesto por la ley 387 de 1997 que, considerando las condiciones de vulnerabilidad y riesgo que afrontan las víctimas del desplazamiento ordena que en los procesos judiciales y administrativos en los estas son parte, *“las autoridades competentes evaluarán conforme a las circunstancias del caso, los cambios de radicación, comisiones, traslados y demás diligencias necesarias a fin de garantizar la celeridad y eficacia de los procesos de que se trate, sin perjuicio de los derechos de terceros”*<sup>54</sup>.

El Proyecto de ley no reconoce a las víctimas el derecho a participar en los procesos de restitución, ya que establece que la Unidad Administrativa para la Restitución de Tierras – UART-, creada por el Artículo 23 del Proyecto de ley, será la encargada de tramitar los procesos de restitución de predios en nombre de los despojados (Artículo 25 numeral 3). De esta manera se impide a las víctimas constituirse como partes procesales y la posibilidad de solicitar la práctica pruebas y controvertir las excepciones que aporten terceras partes involucradas en los procesos.

Adicionalmente, el proyecto de ley contempla un período probatorio tiene un plazo demasiado breve (Artículo 16), lo que sumado a la inexistencia de una segunda instancia judicial implica no garantiza el debido proceso a las víctimas en el proceso de restitución, quienes deben enfrentar la complejidad de las modalidades de despojo en las condiciones de vulnerabilidad y desprotección durante su desplazamiento.

El Artículo 23 del Proyecto de ley crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el objetivo fundamental de servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de las tierras. Dicha Unidad tiene como funciones: 1) la creación y administración del Registro de Tierras Despojadas; 2) la inclusión en el registro las tierras despojadas, de oficio o a solicitud de parte; 3) adelantar los procesos de restitución de predios de los despojados; 4) el pago en nombre del Estado las sumas ordenadas por el juez de restitución a favor de los terceros de buena fe; 5) determinar y pagar a las personas desplazadas las compensaciones en los casos en los que no sea posible restituir el predio; 6) la creación y administración de programas de subsidios para cancelar los impuestos territoriales que se causen por la titulación de los predios a favor de los despojados.

Además, el Proyecto de ley crea el Fondo Rotatorio de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Artículo 30), el cual tendrá como objetivo servir de instrumento financiero para la restitución de tierras despojadas (Artículo 31).

El Proyecto de ley de restitución hace caso omiso de la existencia de las instituciones creadas en virtud de la ley 975 de 2005<sup>55</sup>, como son el Fondo para la Reparación la Reparación de las Víctimas (Artículo 54) a cargo de Acción Social y de las recientemente conformadas

---

<sup>54</sup> Ley 387 de 1997, citado *supra* en Nota 21, Artículo 28.

<sup>55</sup> Ley 975 de 2005, citado *supra* en Nota 11.

Comisiones de Regionales de Restitución de Bienes que tienen la responsables de propiciar los trámites relacionados con las reclamaciones sobre propiedad y tenencia de bienes<sup>56</sup>.

Adicionalmente, el Proyecto de Ley pasa por alto que el Comité Técnico Especializado de la CNRR presentó este año un “Programa de restitución de bienes (inmuebles urbanos/rurales - tierras-territorios)”<sup>57</sup>, propuesta que integra los aspectos conceptuales del derecho a la reparación, el marco normativo y la jurisprudencia nacional e internacional, aspectos relativos a los recursos financieros, técnicos, humanos y operacionales para su implementación. Cabe señalar que dicho Programa discrimina a las víctimas del Estado.

## **8. El proyecto de ley no garantiza la restitución de los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas**

El Proyecto de ley define como despojo de tierras “*el abandono forzado de un predio, o la privación que sufre una persona o un grupo familiar, de la propiedad, la posesión, la tenencia, o la ocupación, como consecuencia directa del contexto de violencia generalizada, con independencia de los medios empleados para ello*” (Artículo 3).

Se puede apreciar que esta definición del *despojo* es discriminatoria, puesto que excluye a sujetos colectivos como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, quienes tienen derechos colectivos originados en la ocupación ancestral de sus territorios. Por lo tanto dicha definición del Proyecto es contraria a los Principios sobre restitución de viviendas y patrimonio que establecen que “*los Estados no deben aprobar ni aplicar leyes que menoscaben el proceso de restitución, como leyes de abandono o prescripción arbitrarias, discriminatorias o injustas por alguna otra razón*”<sup>58</sup>.

La medida del párrafo del Artículo 5 del Proyecto de Ley que establece que el registro de las tierras despojadas a las poblaciones afrocolombianas e indígenas se realizará de acuerdo a un plan de implementación registro de las tierras despojadas de las comunidades indígenas y afrodescendientes, es completamente insuficiente puesto que el Proyecto no incluye ninguna disposición o medida diferencial de restitución de los territorios ocupados ancestralmente por los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.

## **9. El Proyecto de ley de restitución no ha sido consultado con los pueblos indígenas y tribales**

Antes de su radicación en el Congreso, el Proyecto de ley de restitución no fue consultado con los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, por lo tanto no se cumplió la obligación estatal de “*consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o*

---

<sup>56</sup> Decreto 176 de 2008, “*Por el cual se reglamentan los artículos 51, numeral. 52.7; 52 Y 53 de la Ley 975 de 2005*”

<sup>57</sup> Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR-, *Programa de restitución de bienes (inmuebles urbanos/rurales - tierras-territorios)*, Primer borrador, Bogotá, febrero de 2010.

<sup>58</sup> Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 19, Principio n.º 19.

*administrativas susceptibles de afectarles directamente*<sup>59</sup>, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 6 del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-*.

De la misma manera, la omisión de la consulta previa en el caso del Proyecto de Ley sobre restitución es contraria a la obligación establecida en el Artículo 19 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* que establece que “[l]os Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado”<sup>60</sup>.

Esta omisión de consultar el proyecto de ley con los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas representa adicionalmente un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, que en varias ocasiones se ha referido a la importancia de la oportunidad del procedimiento de consulta con dichos pueblos para asegurar la eficacia del principio de buena fe en dicha consulta<sup>61</sup>.

## **10. El Proyecto de ley de restitución no garantiza la igualdad para mujeres y hombres**

Muchas de mujeres desplazadas se encuentran en condiciones de desventaja para obtener la restitución de los bienes abandonados como consecuencia del desplazamiento forzado. No obstante el Proyecto de Ley no incorpora un enfoque para atender de manera diferenciada la situación de las mujeres.

Aunque el trámite de la solicitud de restitución establecido por el proyecto de ley en su Artículo 11 ordena a los jueces de las Salas Agrarias tener “*en consideración la especial trascendencia social de la restitución para considerar su tramitación preferente, así como la especial protección de las mujeres, los niños y los discapacitados*”, esta no es una acción afirmativa suficiente para superar las difíciles condiciones que enfrentan las mujeres en situación de desplazamiento. También en este aspecto, el Proyecto de Ley debe cumplir los parámetros establecidas en los Principios sobre la Restitución, que señalan que:

*“4.2 Los Estados deben garantizar que en los programas, las políticas y las prácticas de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio se reconozcan los derechos de titularidad conjunta de ambas cabezas de familia -hombre y mujer- como un componente explícito del proceso de restitución, y que en dichos programas, políticas y prácticas se incorpore una perspectiva de género.*”

---

<sup>59</sup> Organización Internacional del Trabajo –OIT-, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* Adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General en su septuagésima sexta reunión. Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991, de conformidad con el artículo 38.

<sup>60</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, 61º período de sesiones, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, A/61/L.67, 7 de septiembre de 2007, Artículo 19.

<sup>61</sup> Corte Constitucional, *sentencia C-175 de 2009 Ref. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1152 de 2007, “por la cual se dicta al Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”*, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., marzo 18 de 2009.

4.3. *Los Estados velarán por que en los programas, las políticas y las prácticas de restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio las mujeres y las niñas no resulten desfavorecidas. Los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar la igualdad de género a este respecto*<sup>62</sup>.

## **11. El Proyecto de ley de restitución de tierras no reforma el marco legal desfavorable para derecho a la tierra**

El Gobierno del presidente Uribe promovió decididamente la aprobación de un conjunto de leyes y políticas contrarias al derecho a la tierra. Dichas medidas favorecen la legalización del despojo perpetrado por los empresarios latifundistas y los grupos paramilitares. Las medidas contrarias al derecho a la tierra y a la restitución de la misma que permanecen vigentes son las siguientes:

a) El decreto 128 de 2003<sup>63</sup>, la ley 975 de 2005<sup>64</sup> y sus decretos reglamentarios que conforman el marco normativo de los acuerdos entre el Gobierno y los grupos paramilitares, que concede beneficios a los victimarios en detrimento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. El decreto 128 permite que el delito de desplazamiento forzado no sea judicializado y permanezca en la impunidad. Por esta vía, muchos paramilitares han logrado evadir su responsabilidad por la comisión de desplazamientos forzados y no aportaron ninguna información sobre los bienes que han usurpado.

La ley 975 de 2005 creó el Fondo Nacional de Reparaciones –FNR-<sup>65</sup>, el cual no garantiza la restitución directa de los bienes, ya que a él deben ingresar los bienes entregados por los paramilitares “desmovilizados” para reparar a las víctimas mediante los pagos de las reparaciones económicas con tales bienes y con los recursos que reciba del presupuesto nacional y de donaciones. Por lo tanto, no existe garantía alguna de que el propietario o poseedor de un bien del cual haya sido despojado por los paramilitares beneficiarios de la ley 975 reciba ese mismo bien de parte del Fondo, pues el bien en cuestión podría ser entregado a una tercera persona, debido a que tanto la ley 975 como el decreto 4760 de 2005<sup>66</sup> no fueron concebidos para garantizar la restitución directa de los bienes a la respectiva víctima. Por lo tanto, existe el riesgo de que el bien usurpado a una persona y entregado al FNR sea enajenado o fraccionado para realizar acciones de reparación en relación con otras víctimas.

---

<sup>62</sup> Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 19, Principio n.º 4.

<sup>63</sup> El decreto 128 de 2003 *por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil* permite a todas las personas desmovilizadas que no tienen procesos judiciales o condenas no amnistiables o indultables, no ser investigadas judicialmente. En estos casos, la Fiscalía General de la Nación no indaga más si estas personas tienen información o están involucradas en otros delitos atribuibles al grupo armado en la región donde operaba. Así, todos los crímenes cometidos en los que no exista un proceso penal, o habiéndolo no esté individualizado un paramilitar como presunto autor, quedan en la impunidad. Esta disposición se aplicó a la gran mayoría de los paramilitares desmovilizados.

<sup>64</sup> Ley 975 de 2005, citado *supra* en Nota 11.

<sup>65</sup> *Ibidem*, Artículo 54.

<sup>66</sup> Decreto 4760 de 2005 *por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005*.

A agosto de 2010, los bienes entregados por los paramilitares postulados a la ley 975 son 137 predios: 107 rurales y 30 urbanos, con un área aproximada de 19.500 hectáreas<sup>67</sup>.

El Proyecto de Ley de Restitución no menciona en su articulado medidas para que el Fondo Nacional de Reparación creado por la ley 975 garantice el derecho de restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento.

b) Los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010 promovieron un modelo empresarial por la vía de la gran propiedad agroindustrial en detrimento de los derechos de las poblaciones afrocolombianas, campesinas, indígenas y desplazadas.

La ley 812 de 2003 aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006<sup>68</sup> sustituyó las medidas de reforma agraria establecidas en la ley 160 de 1994<sup>69</sup> por una política de desarrollo rural de tipo empresarial. Por medio del decreto 1250 de 2004<sup>70</sup>, reglamentario de la ley 812, en lugar de la adjudicación de tierras contemplada en la ley 160 de 1994, el Gobierno incluyó a las personas desplazadas como beneficiarias de un subsidio de tierras<sup>71</sup>, pero con la condición de que se sometieran a los criterios de elegibilidad, prioridades, requisitos y condiciones del Incoder, entre los que sobresale una evaluación económica y técnica de un proyecto agropecuario que deben presentar los campesinos o las personas desplazadas al momento de postularse al subsidio.

En la misma línea descrita, la ley 1151 de 2006 que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 reforzó el modelo de desarrollo rural empresarial y la implementación de megaproyectos económicos, en detrimento del derecho a la tierra de las poblaciones campesina, afrocolombianas e indígena y de las víctimas del desplazamiento que han sido despojadas de sus bienes<sup>72</sup>. La ley 1151 incorporó un enfoque de reconciliación forzada entre víctimas y victimarios: *“El Estado colombiano consolidará una política orientada a la construcción de programas y acciones destinados a la reconciliación de las víctimas y victimarios, la adopción de medidas que permitan la reparación de víctimas y la restitución de derechos transgredidos o violados”*<sup>73</sup>. Dicho Plan es funcional al reordenamiento territorial que favorece la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos y otorga prioridad a las grandes inversiones mediante el inventario del subsuelo y la ampliación de las potencialidades mineras; la incorporación al mercado de

---

<sup>67</sup>“Bienes de víctimas se devalúan”, diario El Espectador, com, septiembre 11 de 2010. Disponible en <http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso-223873-bienes-de-victimas-se-devaluan>

<sup>68</sup> Ley 812 de 2003 *por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario*.

<sup>69</sup> Ley 160 de 1994 *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*.

<sup>70</sup> El decreto 1250 de de 2004 *Por el cual se reglamenta parcialmente las leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria*, en su Artículo 3° establece el “*Campo de Aplicación: El Decreto regula las condiciones para el otorgamiento del subsidio integral a los pequeños y medianos productores beneficiarios de programas de Reforma Agraria, para desarrollar proyectos productivos de carácter empresarial rural*”.

<sup>71</sup> *Ibidem*, Artículo 4.2.

<sup>72</sup> Ley 1151 de 2007 *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010*.

<sup>73</sup> *Ibidem*, pág. 11.

grandes extensiones de tierras, mediante la expansión de la frontera agrícola; y el aumento de la infraestructura de transporte, agua, energía y telecomunicaciones<sup>74</sup>.

El Proyecto de Ley de restitución de tierras no contempla ninguna medida que garantice que las víctimas no sean obligadas a participar en proyectos de reconciliación forzada con sus victimarios.

c) La ley 1133 de 2007 creó el programa Agro Ingreso Seguro (AIS), cuyo propósito es “*empresarizar el campo*” a través del otorgamiento de créditos condicionados a la reconversión del uso de la tierras para desarrollar proyectos agroindustriales a gran escala. Dicho programa otorga beneficios económicos a grandes empresarios agrícolas, pasando por alto que muchas de las tierras usurpadas violentamente a través del desplazamiento forzado cometido por los grupos paramilitares se encuentran en manos de empresarios que las están explotando económicamente y que, a gracias a los subsidios los usurpadores están consolidando los beneficios derivados de la apropiación de las tierras por medio de la violencia armada, ya que el programa AIS carece de mecanismos para establecer si los predios en los que se invertirán los subsidios estatales corresponden a tierras usurpadas mediante la violencia paramilitar. En septiembre de 2009 se conoció que la implementación del Programa AIS ha beneficiado a unas pocas familias acaudaladas propietarias de extensos latifundios localizados en zonas de dominio y control paramilitar<sup>75</sup>.

El Proyecto de Ley de Restitución de Tierras no contempla ninguna medida para prevenir que los subsidios del programa AIS sean otorgados a proyectos que se desarrollen en las tierras usurpadas a las víctimas.

d) La ley 1182 de 2008 “*por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la propiedad inmueble*”<sup>76</sup> creó un procedimiento especial con condiciones favorables para la legalización de las tierras y las viviendas usurpadas a la población desplazada, que contrasta con las falencias en los procedimientos de registro, protección y restitución de las tierras a esta población. Además, la Ley de Saneamiento no ofrece garantías para que las víctimas del desplazamiento forzado puedan oponerse dentro del proceso de saneamiento.

Por las anteriores razones, la Ley de Saneamiento debería ser derogada, de conformidad con lo las obligaciones señaladas en los Principios sobre Restitución:

*“Los Estados deben adoptar de inmediato medidas para revocar las leyes injustas o arbitrarias y las que produzcan algún otro efecto discriminatorio respecto del disfrute del derecho a la restitución de las*

---

<sup>74</sup> El artículo 1, Numeral D, de la ley 1151 de 2006 plantea el objetivo correspondiente a una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido, con “criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna: desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico; formación de capital físico con énfasis en el transporte, abastecimiento energético y tecnologías de comunicación; formación de capital humano; y mejora en la competitividad del sector agropecuario; y un marco de instituciones y políticas que sea propicio para el crecimiento”.

<sup>75</sup> *Programa Agro Ingreso Seguro ha beneficiado a hijos de políticos y reinas de belleza*, septiembre 24 de 2009. Disponible en [http://www.cambio.com.co/paiscambio/847/ARTICULO-WEB-N.OTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-6185730.html](http://www.cambio.com.co/paiscambio/847/ARTICULO-WEB-N.OTA_INTERIOR_CAMBIO-6185730.html)

<sup>76</sup> Ley 1182 de 2008 “*por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la propiedad inmueble*”.

*viviendas, las tierras y el patrimonio, así como proporcionar recursos jurídicos a quienes hasta entonces se hayan visto injustamente perjudicados por la aplicación de dichas leyes*<sup>77</sup>.

e) La ley 1382 de 2010 que reforma el Código de Minas afecta el derecho al territorio de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas<sup>78</sup>.

La ley 1382 incentiva la inversión privada en algunas áreas de las reservas forestales protegidas, en las que estaban prohibidos los usos de explotación económica<sup>79</sup>. Dichas zonas fueron sustraídas de dicha protección y podrán ser exploradas y explotadas por las empresas mineras. Esta autorización afecta los derechos sobre el territorio, puesto que en las reservas forestales, en su mayoría localizadas en las regiones del Pacífico y la Amazonía, habitan numerosas comunidades indígenas y afrocolombianas.

f) La ley 1377 de 2010 *Por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial* fue aprobada con el respaldo del Gobierno y de la Federación Nacional de Industriales de la Madera –Fedemaderas-, luego de la ley General Forestal fuera declarada inexecutable por la Corte Constitucional<sup>80</sup>.

La ley 1377 fomenta la actividad forestal con fines económicos. Para tal fin, considera los bosques como bienes muebles y elimina la exigencia de la expedición de una licencia ambiental por parte de la autoridad competente. Además, la ley permite que el propietario de un cultivo forestal comercial pueda constituir una garantía con cualquier entidad financiera sobre una plantación forestal futura, derecho que denomina “*vuelo forestal*”<sup>81</sup>, lo cual tiene serias implicaciones para los derechos de los campesinos y personas desplazadas, pues estas no pueden defender su derecho de propiedad o de posesión por haber sido desplazadas por la fuerza, aumentando así su vulnerabilidad frente a terceros que pretendan establecer plantaciones forestales en sus tierras abandonadas a causa del desplazamiento y permite a terceros de mala fe consolidar las acciones de despojo.

El texto del Proyecto de Ley de restitución de tierras no contempla disposiciones dirigidas a reformar las anteriores leyes que contienen medidas contrarias al derecho de restitución de las tierras. De esta manera, se cumple la obligación estatal de revocar la legislación contraria al derecho a la restitución que señalan los Principios sobre restitución citados anteriormente.

## **12. Conclusiones y recomendaciones**

La presentación por parte del Gobierno del Proyecto de Ley de Restitución de Tierras es una importante oportunidad para que el Estado colombiano cumpla sus obligaciones de garantizar

---

<sup>77</sup> Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 19, Principio n.º 19.

<sup>78</sup> Ley 1382 de 2010 *Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas*.

<sup>79</sup> La ley 2 de 1952 *Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables*, en su Artículo 1 estableció siete zonas con carácter de “*Zonas Forestales Protectoras*” y “*Bosques de Interés General*”.

<sup>80</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, Bogotá D.C., enero 23 de 2008.

<sup>81</sup> Ley 1377 de 2010 *Por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial*, numeral 3 del Artículo 2.

la reparación integral a las miles víctimas del desplazamiento forzado que han sido despojadas de sus bienes.

12.1 El Proyecto de ley propone no reconoce a las víctimas como destinatarias de la restitución de las tierras despojadas. Para garantizar el derecho a la restitución de sus bienes es indispensable que el Proyecto de Ley de restitución reconozca la condición de víctimas y sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, sin discriminación de ningún tipo.

12.2 El Proyecto de ley propone una definición restringida del fenómeno del *despojo*. Por tanto, es necesario que el Proyecto de ley contemple una definición abarque tanto la magnitud real del fenómeno que ha sido objeto de diagnósticos oficiales, como las diversas modalidades mediante las cuales este se comete por parte de actores armados, particulares y servidores públicos.

12.3 En el mismo sentido, el Proyecto de ley debe basarse en una lectura integral del contexto de conflicto armado y presencia paramilitar en el cual ocurre el despojo de los bienes y se aplicarían las medidas de restitución, a fin de que las medidas de propuestas sean adecuadas y garanticen la protección de la vida y la integridad a las víctimas que reclaman el derecho de restitución de sus bienes.

12.4 En muchos aspectos, el Proyecto de ley no se ajusta a los parámetros de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las víctimas ni al contenido de la jurisprudencia constitucional. El texto del Proyecto debe ser reformado de manera que se ajuste al contenido de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral reconocidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos citados en el presente documento.

12.5 Asimismo, es indispensable que en el trámite del Proyecto de Ley sobre restitución se garanticen las condiciones para garantizar el derecho a la participación de las organizaciones de víctimas y las ONG que defienden sus derechos.

12.6 El Proyecto de Ley no fue consultado con los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas antes de ser radicado en el Congreso de la República, tal como lo dispone el *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*<sup>82</sup>, los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*<sup>83</sup> y la *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas*.

---

<sup>82</sup> Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. En su Artículo 6 establece que “1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

<sup>83</sup> Los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas* establecen la obligación de los Estados y demás actores de “garantizar, en particular, que las mujeres, las poblaciones indígenas, las minorías raciales y étnicas, las personas de edad, los discapacitados y los niños estén adecuadamente representados e incluidos en los procesos de adopción de decisiones sobre la restitución, así como que dispongan de la información y los medios necesarios para participar en ellos de forma efectiva”.



El Proyecto de ley debe ser objeto de consulta previa, la cual “*efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas*”<sup>84</sup>, de conformidad con lo establecido en el Art 6 del Convenio 169.

12.7 El Proyecto de ley de restitución no contempla medidas para fortalecer las instituciones y mecanismos creados por la ley 387 de 1997 y el decreto 2007 de 2001 cuyas funciones son el registro y protección de las tierras abandonadas por las víctimas como consecuencia de su desplazamiento forzado.

Es recomendable que el Proyecto de ley incluya medidas para fortalecer la institucionalidad existente encargada de garantizar el derecho de la población desplazada o que se encuentra en riesgo de desplazamiento sobre sus tierras, tal como el Registro Único de Tierras, las declaratorias de riesgo y de inminencia de desplazamiento (decreto 2007 de 2001), el Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada y las rutas individual y colectiva de protección.

12.8 El Proyecto de ley de restitución hace caso omiso de la existencia de una legislación contraria al derecho a la tierra y la restitución de la misma. Para que se garantice el derecho de restitución de las tierras el Proyecto de ley de restitución debe incluir reformas a aquellas normas que son contrarias a los derechos de las víctimas.

Octubre 15 de 2010

---

<sup>84</sup> Organización Internacional del Trabajo –OIT-, citado *supra* en Nota 60.