II Informe sobre el proceso de restitución de tierras en Colombia

Comisión Colombiana de Juristas

Bogotá, diciembre 27 de 2013

Tabla de Contenido

Presentación

Introducción

1. La restitución de tierras necesita fortalecer su institucionalidad y afinar su coordinación

1.1 La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –URT- ha conformado su estructura

1.2 Los jueces y magistrados de restitución de tierras implementan la etapa judicial de la restitución de tierras

2. Los primeros resultados de la restitución luego de dos años de la aprobación de la Ley de Víctimas

2.1 El Fondo de la Unidad de Restitución no dispone de predios para cumplir los fallos de compensación y reasentamiento de las víctimas

2.2 Los pasivos se contraponen a la sostenibilidad de los procesos de restitución

2.3 La ausencia de una política de vivienda específica para las víctimas del desplazamiento forzado impide alcanzar la reparación integral y la sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras

2.4 La indemnización administrativa para las víctimas del desplazamiento debe ajustarse al contenido del derecho a la reparación reconocido internacionalmente

3. Continúan las violaciones contra el derecho a la vida de las víctimas solicitantes de restitución de tierras

4. Las víctimas del desplazamiento forzado y el despojo sin garantías de no repetición

4.1 El desmantelamiento de los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares y sus estructuras políticas y económicas: tarea pendiente

4.2 La justicia no ha investigado ni sancionado a muchos de los responsables del desplazamiento forzado y de las violaciones contra los derechos humanos de las víctimas

4.3 La prevención de violaciones a los derechos humanos de los grupos expuestos a mayor riesgo es ineficiente

4.4 Se ha dado inicio a la indagación de los hechos de desplazamiento forzado y despojo y la difusión pública de la verdad

4.5 El fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT- aún no cubre el riesgo derivado de las acciones de la fuerza pública

4.6 El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre la Fuerza Púbica como garantía de no repetición

4.7 El Estado no ha cumplido su obligación de promover mecanismos para prevenir y resolver los conflictos sociales

5. La ausencia de condiciones para la sostenibilidad de la restitución de tierras y la superación del desplazamiento

6. 6. Los escasos progresos en la restitución de las tierras a refugiados y otras víctimas que han huido al exterior

7. Conclusiones y recomendaciones

Presentación

De acuerdo con su objetivo de promoción del respeto a los derechos humanos y el derecho humanitario en Colombia y la aplicación de los instrumentos internacionales de protección de los mismos, la Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- desarrolla actividades de monitoreo e informes sobre la situación de los derechos de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, tales como los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y campesinas, las mujeres y las víctimas del desplazamiento forzado. La CCJ también sigue el estado de cumplimiento de los compromisos del Estado que abarcan la aplicación de las recomendaciones de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos. Dichos informes son difundidos en la comunidad nacional e internacional con el fin de evidenciar la problemática de derechos humanos y los respectivos avances y desafíos.

La CCJ presenta el II Informe sobre la implementación de la ley 1448 de 2011, conocida como "*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*", con la finalidad de brindar información y análisis acerca de la restitución de las tierras a las víctimas del desplazamiento forzado, correspondiente al período comprendido entre julio 1 de 2012 y junio 30 de 2013, que corresponde al segundo año de implementación de dicha ley.

En la primera sección del informe se analizan los avances en la construcción de la institucionalidad creada por la *Ley de Víctimas* para llevar a cabo el proceso de restitución de la tierra en sus etapas administrativa y judicial. En la sección segunda se exponen los resultados conseguidos, incluidos los primeros fallos de restitución.

En la tercera sección del documento se exponen las dificultades que afectan el proceso de restitución, en especial en lo relacionado con el alto nivel de riesgo que enfrentan las víctimas al reclamar sus tierras, que se traduce en amenazas, homicidios, nuevos desplazamientos y en la imposibilidad de hacer efectivos los fallos de restitución de los predios. Adicionalmente, la sección cuarta del informe analiza uno de los factores críticos para el éxito y la sostenibilidad de la restitución de las tierras: Las garantías de no repetición de las violaciones de derechos humanos que han dado lugar a la crisis del desplazamiento y el despojo de la tierra, entre otras violaciones contra los derechos humanos.

En la quinta sección de este II informe la CCJ presenta las conclusiones sobre el segundo año de implementación de la *Ley de Víctimas* en materia de restitución de tierras y formula recomendaciones para que se garanticen los derechos de las víctimas.

Introducción

El primer año posterior a la aprobación de la *Ley de Víctimas* la política de restitución de tierras se encontraba en una fase de aprestamiento institucional. En su informe de seguimiento elaborado en 2012[1], la CCJ señaló que entre los principales obstáculos para restitución de la tierra se encontraba la ausencia de Garantías de No Repetición de los hechos causantes del desplazamiento forzado y el despojo. Esta grave ausencia se evidenciaba en un elevado riesgo para las víctimas solicitantes de la restitución, dado que el entorno de implementación de la ley está marcado por el conflicto armado interno y la oposición de las estructuras paramilitares y de los sectores empresariales y políticos interesados en mantener los beneficios derivados de la gran propiedad territorial y de la violencia.

Transcurrido el segundo año de la implementación de la *Ley de Víctimas*, la política de restitución tierras ha arrojado los primeros resultados, entre estos los primeros fallos judiciales, quedando aún por resolver problemas serios como son las causas y factores de riesgo para las víctimas, la débil coordinación entre las entidades responsables de los distintos componentes de la reparación y la falta de una política agraria que fomente la economía campesina y garantice la sostenibilidad de la restitución y el alcance de soluciones duraderas al desplazamiento forzado.

[1] Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de la implementación de las medidas de restitución de tierras de la población desplazada contempladas en la Ley de Víctimas 2011-2012*, agosto de 2012. Disponible en http: www.coljuristas.org

1. La restitución de tierras necesita fortalecer su institucionalidad y afinar su coordinación

En el segundo año de la *Ley de Víctimas* continuaron desarrollándose las acciones de aprestamiento institucional de los entes que tienen a su cargo funciones relacionadas con la restitución de las tierras. Las bases de la institucionalidad creada por la ley 1448 de 2011 fueron conformadas y algunas de las entidades e instancias de coordinación han sido instaladas y comenzaron a ejercer sus funciones.

A continuación se abordan aspectos relacionados con la puesta en funcionamiento del Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas y el nombramiento de los funcionarios judiciales especializados en la restitución de tierras.

1.1 La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –URT- ha conformado su estructura

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –URT-, el órgano administrativo del Gobierno Nacional creado por la ley 1448, se ha hecho cargo de la fase administrativa de la restitución de tierras de las víctimas, entre las que están la administración del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y del Fondo, como instrumento financiero para la restitución de tierras y el pago de compensaciones.

La URT ha instalado una sede nacional, 17 direcciones territoriales y 20 oficinas locales, y fijó la meta para 2013 de 20 sedes intervenidas con mejoramiento y mantenimiento de su infraestructura física[2].

1.2 Los jueces y magistrados de restitución de tierras implementan la etapa judicial de la restitución de tierras

La etapa judicial para la restitución de tierras prevista en la *Ley de Víctimas* encargó a los jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras conocer y fallar en única instancia los procesos de restitución de tierras y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios, en aquellos casos en que no se reconozcan opositores dentro del proceso. En los procesos en que se reconozca personería a opositores, los jueces especializados en restitución de tierras tramitarán el proceso hasta antes del fallo y lo remiten al Tribunal Superior de Distrito Judicial.

[2] Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, *Informe de Gestión 2013, Corte a 30 de junio de 2013*, pág. 34. Disponible en http: //restituciondetierras.gov.co/media/Secretaria%20General/informe%20de%20gestion30Junio%20WEB.pdf

El Consejo Superior de la Judicatura ha nombrado, a junio 30 de 2013, 38 jueces especializados en restitución de tierras, 35 de ellos en provisionalidad y quince magistrados en cinco tribunales, también en provisionalidad[3].

Los nombramientos en provisionalidad no reúnen las condiciones que aseguren a los jueces su independencia, a diferencia de los procesos para nombramientos en propiedad, ni les otorgan la estabilidad que exigen los procesos judiciales de restitución de tierras.

[3] Consejo Superior de la Judicatura, *Respuesta al Derecho de Petición DF-113/1 presentado por la CCJ*, agosto 8 de 2013.

2. Los primeros resultados de la restitución después de dos años de la aprobación de la *Ley de Víctimas*

Con base en la definición de doce macro zonas por parte del Consejo de Seguridad Nacional y las zonas de micro focalización ordenadas por el decreto 4829 de 2011[4], se adelanta la inscripción en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas. La inscripción está condicionada a la localización de los predios reclamados en las doce zonas de macro focalización. Las solicitudes de restitución que no están en dichas zonas no son inscritas en el Registro ni tramitadas por la URT.

A junio 30 de 2013, la URT había recibido 43.590 solicitudes de inscripción en el Registro, de las cuales 40.295 fueron presentadas directamente por las víctimas, sobre 34.010 predios por una extensión de 2'823.157 has, mientras que 3.295 solicitudes fueron remitidas por otras entidades, sobre 3.175 predios y 92.530 has[5]. Del total de solicitudes recibidas por la URT, solamente 458 corresponden a víctimas radicadas en otros países, es decir un poco más del 1% del total de solicitudes.

Sobre predios localizados en zonas que no han sido objeto de micro focalización se han presentado 35.223 solicitudes, razón por la cual no son tramitadas por la URT. La *Ley de Víctimas* no contempla mecanismos alternativos para estos casos, como por ejemplo la compensación a través de entrega de predios de similares características a los que fueron abandonados o usurpados, o la indemnización monetaria.

De acuerdo con información suministrada por la URT, del total de las 43.590 solicitudes de restitución recibidas a junio 30 de 2013, corresponden a afrodescendientes 885 (2%), 530 a indígenas (1,2 %) y 4 al pueblo ROM (0,009%).

Del total de 37.185 predios correspondientes a las solicitudes de inscripción en el Registro, 26.676 corresponden a predios abandonados (44,8%) y 14.238 (38,3%) a predios despojados, mientras que 2.676 predios (7,2%) carecen de dicha información.

Del mismo universo de solicitudes recibidas por la URT, que corresponden a 31.662 víctimas que reclaman la restitución de sus tierras, 14.007 lo hacen en calidad de propietarios (44,9%), 8.270 de poseedores (26,1%), 5.469 ocupantes (17,27%), mientras que 747 (2,36%) tiene una calidad jurídica diferente y 3.161 no brindaron informaron al respecto.

El estado del trámite de las solicitudes, a junio 30 de 2013, es el siguiente: Avanzan los procesos en 7.974, se encuentran en análisis previo 3.235, en estudio 1.812 y no inscritas

---

[4] Decreto 4829 de 2011 *Por el cual se reglamenta el capítulo IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.*

[5] Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas*, Respuesta al derecho de petición DF-111/1 presentado por la CCJ*, agosto 14 de 2013.

en el Registro 745. Asimismo, 2.182 solicitudes fueron inscritas en el registro, con demanda 1.560 y con sentencia 416 (304 predios por una superficie de 109.045 has)[6].

Según datos de la URT, a junio 30 de 2013 habían retornado o usaban su predio los titulares de 308 casos, mientras que no se había hecho entrega material del predio en 112 casos y no habían retornado las víctimas de 50 casos (la mayor parte en Tolima, Putumayo y Antioquia).

El anteriormente mencionado dato oficial de restitución con retorno al predio no coincide con el reciente hallazgo de Human Rights Watch según el cual a julio de 2013 solamente una familia había retornado a vivir en su tierra como resultado de las sentencias y con el apoyo del gobierno[7]. Una posible explicación de esta diferencia es que la URT contabiliza como *retorno* los casos en los que las víctimas visitan el predio restituido aún sin restablecer su lugar de residencia en él, mientras que Human Rights Watch utiliza el concepto de retorno aceptado por los organismos internacionales de derechos humanos, según el cual el retorno es el proceso de regreso al "*lugar habitual de residencia*"[8], es decir, en condiciones similares a las existentes antes de ocurrido el desplazamiento.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención acerca de la persistencia de las amenazas, intimidaciones y homicidios contra comunidades y personas en procesos de restitución, retorno y reubicación, y los problemas para dar una respuesta oportuna con relación a la inminencia de las mismas, lo que afecta seriamente a las personas desplazadas que participan en procesos de restitución de tierras[9]. Este estado de desprotección es contrario a las condiciones establecidas en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* de las Naciones Unidas en términos de voluntariedad, seguridad y dignidad[10]. Cabe recordar que estos Principios Rectores son instrumento internacional de derechos humanos que integra el bloque de constitucionalidad[11].

---

[6] *Ibídem.*

[7] Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia,* septiembre de 2013, pág. 34.

[8] Internal Displacement Monitoring Centre –IDMC-, *Soluciones duraderas del desplazamiento interno: conceptos clave*.

[9] Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control, *Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2012 – 2013*, agosto de 2013, pág. 75.

[10] El Principio Rector n.° 28 establece que los Estados 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*". Ver Comisión de Derechos Humanos, 54º periodo de sesiones, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, Adición Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1998/53/Add. 2*, 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add. 2, febrero 11 de 1998.

[11] La Corte Constitucional ha señalado que "*[e]l bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu*". Ver al respecto: Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En la sentencia T-327 de 2001 la Corte Constitucional observó que "*[l]a interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno consagrados en el Informe del*

Transcurridos los dos primeros años de implementación de la *Ley de Víctimas*, de acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura existían 586 procesos de restitución en trámite por parte de la justicia y 138 sentencias de restitución (416 según la URT). Los fallos de restitución proferidos representan el 18.1% de las solicitudes inscritas en el Registro de Tierras, mientras que el 56% se encuentran en proceso de demanda y el 25,4% no ha sido objeto de trámite judicial[12].

Algunos fallos de restitución ordenan, además de la restitución de la tierra, la adopción de medidas para proteger derechos territoriales de comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas amenazados por proyectos mineros y de palma aceitera. Pero por otro lado, contemplan medidas cautelares en tres casos: En el caso de Consejos Comunitarios de Bajo Mira y Frontera en Tumaco (Nariño) ordena suspender un proyecto de palma aceitera hasta que el Incoder clarifique los linderos del territorio colectivo de la comunidad afrodescendiente; en el caso de Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí (Cauca) ordena suspender la explotación minera hasta que se clarifiquen linderos y se determinen las afectaciones; y para el pueblo indígena Embera Katío en Bagadó (Chocó) una medida cautelar ordena suspender 24 títulos mineros[13].

Algunos de los fallos de restitución también se ordenan medidas para extender la restitución a la vivienda a víctimas en Tibú (Norte de Santander) y Morroa (Sucre)[14].

Cabe destacar que algunos de los fallos de restitución invocan conceptos de derechos humanos, como el bloque de constitucionalidad y han recurrido a instrumentos de protección de los derechos de las víctimas, tales como 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*.

Asimismo, en los fallos de restitución los jueces se han valido de la jurisprudencia constitucional, como en el caso de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento y la sentencia T-821 de 2007.

Por otra parte, preocupa que las órdenes de las sentencias de restitución no estén acompañadas de plazo de cumplimiento ni de mecanismos para verificar dicho cumplimiento.

Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso. En consecuencia, todos los funcionarios involucrados en la atención de desplazados, de los cuales son un claro ejemplo los funcionarios del ministerio público que reciben las declaraciones de los desplazados y los funcionarios de la Red de Solidaridad Social, debieran ajustar su conducta, además de las normas constitucionales, a lo previsto en los mencionados Principios".

[12] Consejo Superior de la Judicatura, citado *supra* en Nota 3.

[13] "*Cambio de ministro de agricultura: ¿mayor ritmo a la restitución?*", mayo 13 de 2013. Disponible en http: //www.indepaz.org.co/

[14] Salinas Abdala, Yamile, *Desde enero de 2012, los jueces de tierra han emitido 23 fallos de restitución. En el 67 por ciento de los casos las restituciones no superan las 10 has por familia*, actualizado el 20 de junio de 2013, pág. 3. Disponible en http://www.indepaz.org.co/

También resulta muy grave que, como se mencionó anteriormente, a junio de 2012, solamente una familia había retornado a vivir en su tierra con apoyo gubernamental como resultado de las sentencias dictadas en el marco de la *Ley de Víctimas*, aunque otras víctimas beneficiadas con las sentencias de restitución visitaban sus tierras y cultivos.

Hasta abril de 2013, el 67% de los fallos ordenaban la restitución de predios de extensión menor a 10 has.

2.1 El Fondo de la Unidad de Restitución no dispone de predios para cumplir los fallos de compensación y reasentamiento de las víctimas

Para los casos en los cuales la restitución jurídica y material del predio despojado sea imposible o cuando no sea posible retornar al mismo por razones de riesgo, la *Ley de Víctimas* contempla alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. Además establece que la compensación en dinero solo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución (Art. 72).

A junio 30 de 2013 se habían proferido 11 órdenes de compensación, sobre las cuales el Fondo de la URT adelantaba las respectivas gestiones. Nueve órdenes de compensación son por bien equivalente medioambientalmente, una por equivalencia económica y una de tercero de buena fe exento de culpa. La causal de compensación en tres de estas órdenes son relacionadas con riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia: dos en Ataco (Tolima), y una en Villavicencio (Meta)[15].

Los resultados en términos de compensación son pocos. De acuerdo con los organismos de control el Fondo de la URT no dispone de predios para restituir en equivalencia ni del flujo de recursos destinados a las compensaciones[16]. A través del decreto 698 de 2013[17] el gobierno reguló la transferencia de bienes inmuebles extinguidos y saneados jurídicamente por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes –CNE- al Fondo de la URT. Mediante este procedimiento el Fondo ha recibido únicamente cuatro bienes inmuebles[18].

El reasentamiento de las víctimas en predios de extinción de dominio incautados a narcotraficantes significa un alto nivel de riesgo y por tanto resulta contrario a los parámetros fijados en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* con respecto al derecho de protección de las víctimas contra el retorno o al reasentamiento forzados y a las condiciones de seguridad que deben caracterizar a los procesos de reasentamiento. En concreto, el reasentamiento en predios del CNE ignora la experiencia

[15] Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, citado *supra* en Nota 5.
[16] Comisión de Seguimiento de los Órganos de Control, citado *supra* en Nota 9, pág. 330.
[17] Decreto 698 de 2013 *Por el cual se reglamenta la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.*
[18] Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, citado *supra* en Nota 5.

pasada de ataques contra víctimas en predios que fueron propiedad de narcotraficantes, quienes están estrechamente vinculados a la promoción de la violencia paramilitar y la usurpación de tierras.

Asesinatos de víctimas reasentadas en tierras expropiadas a narcotraficantes

1. *Homicidio en Ansermanuevo (Valle del Cauca), 2004*

Julio César Molina, una víctima del desplazamiento, fue asesinado en mayo de 2008 en Ansermanuevo (Valle del Cauca).

El 20 diciembre del 2004, en un acto encabezado por el entonces presidente de la República Álvaro Uribe V., se adjudicaron a 20 familias desplazadas, entre ellas la de Julio César Molina, tierras de las fincas 'La Indiana', 'Túnez' y 'El Edén', en proceso de extinción de dominio.

El Acnur y la Acnudh señalaron que "*el asesinato está relacionado con sus denuncias sobre el mal uso de tierras incautadas a narcotraficantes y que habían sido entregadas a las personas desplazadas*"[19].

2. *Ataque armado contra familias reasentadas en la hacienda Nápoles, 1998*

En 1998, el presidente de la República Ernesto Samper entregó personalmente, de manera provisional, predios de la hacienda Nápoles a 14 familias desplazadas, que había pertenecido al narcotraficante Pablo Escobar Gaviria.

Cinco días después de que recibieron de manera oficial los predios en la hacienda, las personas desplazadas fueron blanco de un ataque armado, cuando un grupo de hombres intentó ingresar al predio e incendiar las viviendas, dejando herido a un soldado perteneciente al batallón Bárbula, quien recibió un impacto de bala de fusil en una de sus rodillas[20].

El reasentamiento constituye una de las alternativas de solución al desplazamiento en la que, conforme a lo establecido por los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, se debe garantizar que las víctimas decidan de manera voluntaria, segura y digna la solución a su situación. Conforme a dichos Principios Rectores las personas desplazadas tienen derecho a recibir protección contra el retorno o reasentamiento forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro[21].

2.2 Los pasivos se contraponen a la sostenibilidad de los procesos de restitución

Entre los problemas derivados del desplazamiento forzado y el despojo están las deudas adquiridas por las víctimas, quienes debido a su situación carecen de capacidad para

[19] "*ONU, preocupada por asesinato de Julio César Molina, líder de desplazados en Ansermanuevo (Valle)*", diario ElTiempo.com, 17 de mayo de 2008. Disponible en http: //www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4171800

[20] "*Primer ataque a desplazados en Nápoles*", diario Eltiempo.com, abril 22 de 1998. Disponible en http: //www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-845270

[21] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 10, Principio Rector n.° 14, literal d).

cubrirlas. La *Ley de Víctimas*, con la finalidad de aliviar los pasivos de las víctimas ocasionados durante el desplazamiento, ordenó medidas con efecto reparador, sistemas de alivio y exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituido o formalizado. Para estos efectos las entidades territoriales deben establecer mecanismos de alivio y/o exoneración de estos pasivos a favor de las víctimas. Además, la cartera morosa de servicios públicos domiciliarios relacionada con la prestación de servicios y las deudas crediticias del sector financiero existentes al momento de los hechos a los predios restituidos o formalizados deberá ser objeto de un programa de condonación de cartera que podrá estar a cargo del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Art. 221).

Para dar cumplimiento a las anteriores disposiciones, mediante el Acuerdo 09 de 2013 la URT[22] creó el Programa de Alivio de Pasivos, con vigencia hasta 2021, el cual busca que la entrega del bien restituido se haga sin ningún tipo de pasivo que interfiera en su disposición uso o explotación, como son el impuesto predial y otros, las deudas por concepto de servicios públicos domiciliarios y con el sector financiero.

Dicho programa no cubre los pasivos causados antes del desplazamiento forzado, debido a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró que los pasivos de servicios públicos y financieros que serán aliviados con cargo a los recursos del Fondo, solo debían ser aquellos generados desde el hecho victimizante o el desplazamiento y hasta la fecha de cumplimiento. Al quedar sin cubrir una parte de los pasivos de las víctimas, queda amenazada la sostenibilidad del proceso de restitución por el riesgo de que estas sean expropiadas por alguna entidad del sector financiero.

Por otra parte, el alivio de las deudas por concepto de impuesto predial debe hacerse mediante acuerdo de los Concejos Municipales. Al respecto, la URT reporta la adopción de 31 acuerdos municipales por medio de los cuales se establece la condonación y exoneración del impuesto predial, tasas y otras contribuciones a favor de los predios restituidos, en municipios micro focalizados[23].

2.3 La ausencia de una política de vivienda específica para las víctimas del desplazamiento forzado impide alcanzar la reparación integral y la sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras

En el trámite de aprobación de la *Ley de Víctimas* el Congreso de la República no consideró los derechos y obligaciones contemplados en los *Principios sobre restitución de*

[22] Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Acuerdo 009 de 2013 *por el cual se adopta y se definen los lineamientos para la ejecución del Programa de Alivio de Pasivos.*
[23] Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, citado supra en Nota 5.

viviendas y patrimonio de personas refugiadas y desplazadas internas[24] específicamente con relación a la restitución de las viviendas y el patrimonio de las personas desplazadas y refugiadas. Estos Principios son un instrumento internacional de derechos humanos, que conforman el Bloque de Constitucionalidad conforme a la sentencia T-821 de 2007[25].

En lugar de la restitución, la Ley asigna subsidios para vivienda, en el marco de la política pública para los sectores en situación de pobreza. En concreto la Ley dispone que las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, sin perjuicio de que el victimario sea condenado a la construcción o reconstrucción de las vivienda o a la respectiva indemnización. Para tales efectos, ordena al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ejercer las funciones establecidas en la normatividad vigente que regula el subsidio familiar de vivienda urbana y rural respectivamente (Art. 123).

La citada disposición desconoce la jurisprudencia constitucional que ordenó reformular la política de subsidios ya que ha demostrado no ser idónea para garantizar el derecho a la vivienda a las víctimas del desplazamiento por cuatro razones: a) la asignación de subsidios no cubre la demanda real; b) la ejecución de los subsidios adjudicados es menor a la mitad; c) sólo el 13% de las personas desplazadas que han utilizado el subsidio habitan una vivienda que cumple con los estándares de dicho derecho; y d) las víctimas no cuentan con recursos para cubrir el porcentaje del precio de la vivienda que no está cubierto por el subsidio, lo que contribuye a la baja ejecución de los subsidios. La Corte Constitucional ordenó reformular la política de vivienda y generación de ingresos para dichas víctimas, ajustándose al contenido del derecho a la restitución que comprende la vivienda y los medios de vida abandonados o despojados a las víctimas[26].

La exclusión de la restitución de la vivienda y su remplazo por la postulación a subsidios no garantiza a las víctimas el derecho a la vivienda adecuada, lo cual constituye una debilidad adicional para la sostenibilidad de la restitución de las tierras y obtener una solución duradera al desplazamiento. A lo anterior se debe agregar el hecho de que la asignación de los subsidios no está articulada a los procesos de restitución de tierras. El Programa de Vivienda Gratuita correspondiente a la ley 1537 de 2012[27], principal esfuerzo del Ministerio de Vivienda está enfocado a las zonas urbanas, a través de 29 proyectos[28]. Dichos proyectos no se encuentran en las zonas focalizadas para el Registro de tierras

---

[24] Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 57º período de sesiones, *Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro -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.

[25] Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007, M.P.: Catalina Botero

[26] Corte Constitucional, auto 008 de 2009. Ref. *sentencia T-025 de 2004. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004*. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D.C., 26 de enero de 2009.

[27] Ley 1537 de 2012 *Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones*.

[28] Ministerio de Vivienda, Respuesta al Derecho de Petición DF-115/1 presentado por la CCJ, julio 26 de 2013.

abandonadas sino que están en zonas urbanas, lo cual muestra que la política pública de vivienda social no es específica para las necesidades de las víctimas y carece de articulación con la política de restitución de tierras.

Con respecto a la respuesta estatal en materia de vivienda, la Defensoría del Pueblo ha advertido que las víctimas del desplazamiento no pueden disfrutar de la vivienda adecuada de conformidad con el contenido de dicho derecho[29], que debe reunir las condiciones y estándares de derechos humanos aceptados internacionalmente: a)seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; b) gastos soportables, de manera que no impidan la satisfacción de otras necesidades básicas; c) habitabilidad, es decir, espacio adecuado y protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud y la seguridad física de los ocupantes; d) asequibilidad para los grupos en situación de desventaja, como es el caso de la población desplazada; e) lugar que permita el acceso al empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales; y f) adecuación cultural[30].

Además, la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención sobre la existencia de barreras en la atención en materia de vivienda en los procesos de retorno y reubicación relacionadas con las dificultades de suelo, el acceso a los servicios mínimos de saneamiento y agua potable, la demora en la construcción o mejoramiento de las viviendas, los problemas del suelo en cuanto a la seguridad de las construcciones de las viviendas, por encontrarse en zonas de riesgo de desastres naturales, o no permitir el cultivo o la producción, o no cuentan con servicios básicos[31].

Como se indicó anteriormente, la oferta de vivienda rural está a cargo del Ministerio de Agricultura y el Banco Agrario y funciona a través de la convocatoria a la población desplazada de subsidio de vivienda rural, y del acceso de las comunidades u hogares a la vivienda o proyectos de vivienda rural a partir de las propuestas de postulación permanente para población en situación desplazamiento y Proyectos de Atención Integral en el procesos de retorno y reubicación.

Luego de la aprobación de la *Ley de Víctimas*, el Programa de Vivienda de Interés Social Rural –Vis Rural- fue ajustado para incrementar los recursos para víctimas del desplazamiento. Mediante el decreto 0900 de 2102[32], la Comisión Intersectorial de de Vivienda de Interés Social Rural del Ministerio de Agricultura puede recomendar la asignación de recursos para subsidios del 100% del valor de la solución de vivienda en

[29] Comisión de Seguimiento de de los Órganos de Control, citado *supra* en Nota 9, pág. 158.
[30] Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Sexto período de sesiones, 1991, *Observación general Nº 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, E/1991/23.
[31] Comisión de Seguimiento de los órganos de Control, citado *supra* en Nota 9, pág. 159.
[32] Decreto 0900 de 2012 *Por el cual se modifican los decretos No 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural*.

Proyectos Estratégicos de Atención Integral dirigidos a las víctimas[33]. Al respecto, la Defensoría del Pueblo considera que el Banco Agrario para promover proyectos de vivienda rural se enfrenta a barreras de acceso, como son los requisitos exigidos en términos de experiencia mínima de cinco años y solidez financiera de las empresas que aspiran a gerenciar los proyectos de vivienda rural, que es de difícil cumplimiento en muchas entidades territoriales.

2.4 La indemnización administrativa para las víctimas del desplazamiento debe ajustarse al contenido del derecho a la reparación reconocido internacionalmente

Según los estándares internacionales de derechos humanos acordados por los Estados, la *indemnización* a las víctimas ha de concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario tales como las siguientes: a) El daño físico o mental; b) la pérdida de oportunidades de empleo, educación y prestaciones sociales; c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) los perjuicios morales; y e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales[34].

Dado que la *Ley de Víctimas* propone un enfoque de reparación integral, adicionalmente a la restitución de tierras dispuso la creación de un programa de indemnización administrativa a las víctimas, que fue reglamentado mediante el decreto 4800 de 2011[35]. De acuerdo con el decreto, las víctimas del desplazamiento forzado recibirán indemnización por núcleo familiar, en dinero y a través de subsidio integral de tierras; permuta de predios; adjudicación de tierras; adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; subsidio de Vivienda de Interés Social Rural y saneamiento básico, o subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano, en los montos definidos por el Gobierno Nacional. Asimismo, la ley establece que la suma que sea adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas, se entenderá que es entregada en forma de indemnización administrativa (Art. 132). El monto para la indemnización administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado es de diecisiete salarios mínimos mensuales legales[36] (Art. 149, numeral 7). En caso de que en una misma víctima concurra más de una violación de aquellas establecidas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, tendrá derecho a que el monto de la indemnización administrativa se

[33] Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Respuesta al Derecho de Petición DF-114/1 presentado por la CCJ*, julio 29 de 2013.

[34] Naciones Unidas, Asamblea General, *60/147 Resolución aprobada el 16 de diciembre de 2005, Anexo 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*, Párr. 20.

[35] Decreto 4800 de 2011 *Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*.

[36] El salario mínimo legal mensual en 2013 es de COP $589.500 equivalente a USD 311,90.

acumule hasta un monto de cuarenta salarios mínimos legales mensuales[37] (Art. 147, Parág. 2).

El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas[38] prevé indemnizar administrativamente alrededor de un millón de víctimas por hechos diferentes al desplazamiento forzado. Según la directora de la Unidad Nacional de Víctimas, el plan de reparación integral a desplazados para 34.000 personas desplazadas tendrá una inversión de $90.000 millones. En primer término, 1.858 víctimas del desplazamiento serán indemnizadas en San Carlos (Antioquia), en promedio $ 15 millones por cada familia[39].

2.4.1 El gobierno diseñó la *Ruta de atención, asistencia y reparación a los hogares víctimas de desplazamiento forzado*

En mayo de 2013, la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dio a conocer la *Ruta de atención, asistencia y reparación a los hogares víctimas de desplazamiento forzado* y el orden de acceso a las medidas de reparación individual, particularmente la medida de indemnización administrativa[40]. Dicha Ruta de reparación a los hogares víctimas de desplazamiento forzado consta de reglas y sub-reglas sobre el acceso a las medidas de reparación, el monto de la indemnización a la que tienen derecho y las condiciones de entrega.

Antes de la aprobación la Unidad solicitó comentarios a la Ruta, por lo que, la Comisión Colombiana de Juristas presentó algunas observaciones[41] de carácter y específica para algunas de las reglas y sub-reglas propuestas, los cuales se exponen a continuación.

a. La Ruta de las medidas de reparación y sus reglas deben ajustarse plenamente al contenido de los *Principios Generales* de la ley 1448 de 2011: Igualdad (Art. 6); enfoque diferencial (Art. 13); complementariedad (Art. 21); derecho a la reparación integral (Art. 25); aplicación normativa (Art. 27) y derechos de las víctimas (Art. 28).

b. La Ruta debe aplicar el Principio de la ley 1448 sobre *Aplicación Normativa*, el cual reconoce la prevalencia de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad. Dicho Principio indica que en los casos de

---

[37] 40 salarios mínimos legales mensuales de 2013 representan COP $ 23.580.000 equivalentes a USD 12476,19.

[38] El Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DAPS- a través del decreto 1725 de 2012 adoptó el *Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, el cual estará compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los decretos 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen, así como en los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

[39] "*Con $ 15 millones por familia indemnizan por primera vez a desplazados*", diario El Tiempo.com, octubre 7 de 2013. Disponible en http://www.eltiempo.com/justicia/primera-indemnizacion-economica-a-desplazados_13108155-4

[40] Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, *Ruta de atención, asistencia y reparación a los hogares víctimas de desplazamiento forzado.* Disponible en http: //www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/sala-de-prensa/79-noticias/720-unidad-estudia-comentarios-a-ruta-de-reparacion-para-victimas-de-desplazamiento-forzado

[41] Comisión Colombiana de Juristas, *Comentarios a las Reglas sobre las Medidas de Reparación*, mayo 24 de 2013.

reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la ley 1448 se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de la persona humana, así como a la vigencia de los derechos humanos de las víctimas.

c. Las reglas de la Ruta de indemnización administrativa a víctimas del desplazamiento forzado deben ajustarse a lo establecido en los siguientes instrumentos internacionales de protección de derechos humanos:

- *El Conjunto de 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* (Resolución 60/147 de la Asamblea General de Naciones Unidas).

- *Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (E/CN.4/1998/53/Add.2, febrero 11 de 1998).

- *El Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos de las Naciones Unidas* A/HRC/13/21/Add.4), el cual desarrolla los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* n. °s 28 a 30 y establece los criterios para evaluar la superación de la situación de desplazamiento.

2.4.2 La Ruta de atención, asistencia y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado debe ajustarse a los estándares del derecho a la reparación integral

Con respecto a las Reglas propuestas en la Ruta caben las siguientes observaciones:

a. *Regla No. 1. Condiciones en las cuales se entrega la indemnización administrativa*

- La sub-regla 2 "*cuando el hogar haya suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima*" es contraria a *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.*

La indemnización administrativa debe concederse a las víctimas de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario. Lo anterior comprende los daños materiales, la pérdida de empleo e ingresos y el lucro cesante, la pérdida de educación y prestaciones sociales.

Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias (Párr. 10).

Por otra parte, la sub-regla 2 de la Regla n.° 1 no es acorde al derecho de las personas desplazadas a un nivel de vida adecuado, según el cual en cualquier circunstancia, las autoridades competentes deben proporcionar a las personas desplazada, como mínimo (…): a) alimentos esenciales y agua potable; b) alojamiento y vivienda básicos; c) vestido adecuado, entre otros suministros (Principio Rector de los Desplazamientos Internos n.° 18).

Por lo tanto, la sub-regla 2 de la Regla n.° 1 debe ajustarse al principio de la ley 1448 relativo al derecho de las víctimas a solicitar y recibir asistencia humanitaria (ley 1448/11, Art. 28, numeral 4).

- Subregla 3 Se haya retornado o reubicado en el lugar de su elección.
Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que ejerzan la jefatura del hogar, un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral. En este plan se definen las medidas a las que el hogar tiene derecho y el orden de acceso dentro de la ruta.

El acceso a la Ruta de atención y reparación a las víctimas de desplazamiento forzado, a través del proceso de retorno o reubicación, se definirá de conformidad con los criterios de priorización para el acceso gradual y progresivo que defina la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Es necesario reiterar que el acceso la atención y reparación no debe estar condicionado al retorno o al reasentamiento. Tal como se señaló anteriormente, las personas desplazadas deben ser protegidas contra el retorno o el reasentamiento forzado o a lugares donde su vida, integridad y salud se encuentren en peligro, conforme a *Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (Principio Rector n°. 15, numeral d)).

- Regla No. 2. Excepción a las condiciones de la regla No. 2:
Se entregará la indemnización administrativa a los hogares que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima cuando dichas carencias hayan sido de imposible superación debido a la situación de extrema gravedad del hogar, de acuerdo a los criterios y la calificación que para tal fin haga la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Esta excepción debería ser la regla, dado que la garantía de condiciones de subsistencia mínima y de un nivel adecuado de las víctimas del desplazamiento forzado son obligaciones del Estado.

- Regla No. 3. ¿Cómo se accede a la ruta de reparación individual?
El acceso a la ruta de reparación de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, a través del proceso de retorno o reubicación, se definirá de conformidad con los criterios de priorización para el acceso gradual y progresivo que defina la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Una vez más, se hace necesario insistir en que el acceso a la indemnización administrativa no debe estar condicionado al retorno o al reasentamiento porque, tal como se señaló anteriormente, las personas desplazadas deben ser protegidas contra el retorno o el reasentamiento forzado o a lugares donde su vida, integridad y salud se encuentren en riesgo. En todo caso, el retorno y el reasentamiento de las personas desplazadas deben ser voluntarios, es decir sin ningún tipo de presión o coacción.

Además, para que exista la mencionada voluntariedad el Estado debe ofrecer a las víctimas del desplazamiento alternativas al retorno como el reasentamiento y la integración local. Esta última alternativa no está presente en la oferta estatal de atención.

- Regla No. 4. ¿Cuál es la responsabilidad de las otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas?
Las entidades nacionales y territoriales competentes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas garantizarán que las personas retornadas o reubicadas tengan acceso a su atención básica en salud, educación, alimentación, identificación, reunificación familiar, orientación ocupacional, generación de ingresos, condiciones dignas de alojamiento o vivienda y atención psicosocial en el lugar de retorno o reubicación, de acuerdo al artículo 75 del decreto 4800 de 2011.

Es indispensable que la Unidad de Víctimas defina con claridad las responsabilidades institucionales y que garantice que las víctimas cuenten con la respectiva información, que debe ser trasmitida en forma adecuada y comprensible. Se debe insistir sobre el hecho de que el retorno y el reasentamiento de las personas desplazadas deben ser voluntarios, es decir sin ningún tipo de presión o coacción. El derecho de las víctimas del desplazamiento a la reparación no debe condicionarse al retorno o reasentamiento.

- Regla No. 5. ¿Cómo se entrega la indemnización administrativa?
El monto de indemnización para los hogares víctimas de desplazamiento forzado se entregará de manera independiente y adicional a los subsidios a los que acceden las personas en situación de pobreza. Por consiguiente, el monto de indemnización se entregará de manera independiente y adicional a las modalidades definidas en el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 u otros subsidios a los que pudiera acceder la población víctima de desplazamiento forzado.

La Ruta debe definir claramente el conjunto de mecanismos de indemnización a las víctimas del desplazamiento establecidas en ley 1448, como son el subsidio integral de tierras; la adquisición y adjudicación de tierras; la adjudicación y titulación de baldíos; el

subsidio de vivienda de interés social rural y urbana (Art. 32). En todo caso, se debe evitar generar confusión a las víctimas entre las medidas de reparación y las medidas correspondientes a oferta social del Estado.

- Regla No. 6. ¿Cuál es el monto de la indemnización administrativa?
El numeral 7 del artículo 149 del Decreto 4800 de 2011 estableció que la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se reconocerá por hogar y hasta por diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Es aconsejable que la Ruta brinde información a las víctimas acerca del monto de la indemnización en pesos colombianos, dato que debe actualizar cada vez que se decrete el incremento del salario mínimo.

- Regla No. 8. ¿Cómo será la distribución y pago efectivo de la indemnización administrativa?- Sub-regla 7 Cuando la indemnización la reciben una o dos personas, se entiende que lo hacen a nombre y en representación de todos los miembros del hogar. Por consiguiente se entiende que la disposición o inversión de los recursos deberá procurarse en proyectos que beneficien a todos los miembros del hogar

Es recomendable que la presente sub- regla esté relacionada con la Regla No 10 que se refiere al "*acompañamiento a la inversión adecuada*".

- Regla No. 10. ¿Cuándo se activa el programa de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos? La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, se entregará en el marco del programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos establecido en el artículo 134 de la Ley 1448 de 2011, en el marco de la ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral, a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Esto quiere decir que la Unidad para las Víctimas ofrecerá opciones de inversión de los recursos a las personas del hogar que recibirán la indemnización para contribuir a la toma de decisión sobre el uso de los recursos y que la misma pueda contribuir a la reconstrucción del proyecto de vida del hogar. En todo caso, la participación en el programa de acompañamiento es voluntaria.

Es importante que la Ruta de Atención y Reparación haya establecido el carácter voluntario del acompañamiento a la inversión de los recursos de la indemnización. En ese sentido, el programa debe garantizar condiciones adecuadas para la participación de todos los miembros del núcleo familiar, de manera que en la decisión de recibir acompañamiento a la inversión se garantice la participación informada sin exclusión de las mujeres, los jóvenes y las personas mayores.

3. Continúan las violaciones contra el derecho a la vida de las víctimas solicitantes de restitución de tierras

En su anterior informe de seguimiento al proceso de restitución de tierras la CCJ advirtió que las víctimas del desplazamiento estaban expuestas a serios riesgos para su vida y que la reclamación de la restitución de sus tierras incrementaba dicho riesgo, resultando especialmente preocupante la situación de los integrantes y líderes de procesos colectivos, quienes padecen las consecuencias del conflicto armado interno y las acciones de las estructuras paramilitares y las redes económicas y políticas que se han beneficiado del desplazamiento y el despojo[42].

Entre enero de 2012 y el primer semestre de 2013, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT- emitió 83 advertencias de riesgo sobre la población de 152 municipios de 28 departamentos[43]. En realidad, estas situaciones de riesgo pueden ser más numerosas si se tiene en cuenta que el SAT no incluye en su monitoreo y análisis el riesgo originado por la acciones militares y cívico-militares de la fuerza pública en los territorios y comunidades.

Las mujeres son vulnerables a los riesgos de amenazas y ataques de distinto tipo. La Corte Constitucional ha llamado la atención sobre *"el aumento en el número de mujeres líderes desplazadas asesinadas a partir del año 2009, el incremento de persecuciones, amenazas y hostigamientos, agresiones físicas y verbales contra estas mujeres y los miembros de su núcleo familiar, así como la magnitud de los actos de violencia sexual cometidas en contra las mujeres en el marco del conflicto armado*"[44].

Tal como ha señalado la CCJ, la reforma introducida al Programa de Protección del gobierno no resolvió las dificultades y falencias identificadas en la política de protección anterior a la promulgación de la *Ley de Víctimas*[45], puesto que no modificó su enfoque reactivo e individual. En consecuencia, las medidas del actual Programa de Protección conservan su objetivo de mitigación del riesgo individual, pero no apuntan a las causas y factores generadores de riesgo, ya que se basan en un concepto de protección restringido a la seguridad y en una lectura incompleta de las causas y factores de riesgo, al negar componentes de la realidad como la existencia de los grupos paramilitares y el incremento del riesgo para las víctimas derivado del hecho de que la fuerza pública no respeta el

---

[42] Comisión Colombiana de Juristas, citado *supra* en Nota 1, pág. 62.

[43] Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas, *Respuesta al derecho de petición DF-117/1 presentado por la Comisión Colombiana de Juristas,* noviembre 1 de 2013.

[44] Corte Constitucional, auto 098 de 2013. Ref. *Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los autos 200 de 2007 y 092 de 2008.* M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., mayo 21 de 2013

[45] Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como "Ley de Víctimas"*, mayo 7 de 2012. Disponible en http: //www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2012-05-07.pdf

principio de distinción entre civiles y combatientes y otras normas del derecho humanitario.

La Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior es la entidad encargada de dicho programa y la que "*articula, coordina y ejecuta la prestación del servicio de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, tal como lo establece el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011*".

El concepto de *protección* que orienta el programa oficial se reduce al concepto de *seguridad* frente situaciones de riesgo individual y extraordinario, lo que en la práctica se traduce en medidas como la dotación de teléfonos y radios de comunicación, chalecos anti-bala, vehículos blindados y escoltas para un bajo porcentaje de solicitantes. Asimismo, este concepto de protección reducido a la seguridad, implica la presencia de miembros de la fuerza pública, una de las partes del conflicto armado, en los procesos de retorno y en la militarización en la que se basan las Zonas de Consolidación Territorial.

Por lo tanto, la política de protección no se sustenta en un compromiso de respeto y garantía de los derechos humanos tal como ha sido definido por los organismos internacionales especializados en la labor de protección:

> "*El concepto de protección abarca todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados)*"[46].

Con base en el anterior concepto, se ha propuesto un modelo de protección integral que debe estar conformado por tres campos de acción: a) La construcción de un entorno de *pleno respeto de los derechos humanos*; b) *acciones correctivas* con el objetivo de restaurar la dignidad de las personas y asegurar condiciones de vida adecuadas, a través de la rehabilitación, restitución, compensación y reparación; y c) *acciones reactivas* para tratar un patrón emergente o establecido de violación, con el objetivo de prevenir su repetición, detener el hecho, y/o aliviar sus efectos inmediatos[47].

La propia Unidad Nacional de Protección admite que su programa no incorpora conceptos fundamentales como la "*protección de civiles*" y el "*principio de distinción*", y que las

---

[46] Internal Displacement Monitoring Centre, *Protección durante el desplazamiento*, Disponible en http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/5F0273E2D1F34DD3C12571CB005601A6/$file/Protection%20during%20module%20handout%20protectionES.pdf

[47] *Ibídem.*

medidas que adopta, conforme al decreto 4912 de 2011[48], buscan "*mitigar el riesgo a los que las personas objeto del Programa de Protección se ven expuestas en virtud de su condición de ser víctima o como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades políticas, públicas, sociales o humanitarias*"[49].

El total de solicitudes de protección recibidas por la Unidad Nacional de Protección desde su inicio es de 1.847, de las cuales 877 están vinculadas a procesos de restitución de tierras y 970 corresponden a víctimas del desplazamiento. La Unidad otorgó medidas a 1.120 solicitantes (60,6% de las solicitudes), de los cuales 620 corresponden a víctimas del desplazamiento y 500 a personas vinculadas a procesos de restitución de tierras[50].

En los años 2012 y 2013 la Unidad Nacional de Protección registra únicamente tres casos de homicidios contra víctimas del desplazamiento forzado quienes reclamaban la restitución de sus tierras después de haber solicitado protección y contar con las medidas suministradas por la misma Unidad[51].

La situación de riesgo mencionada afecta los derechos de los actores que intervienen en la restitución de tierras. En el primer trimestre de 2013, 54 jueces y magistrados especializados en restitución de tierras solicitaron al Presidente de la República "*medidas efectivas de seguridad para sus familiares y para ellos*". Los funcionarios judiciales especializados en restitución de tierras llaman la atención del gobierno sobre el riesgo "*al que nos vemos expuestos con cada sentencia o fallo en el cual le devolvemos la tierra a sus legítimos propietarios, poseedores u ocupantes*"[52]. En su solicitud, los jueces y magistrados señalaron que han solicitado protección ante diferentes autoridades, principalmente la Unidad Nacional de Protección; sin embargo estos esfuerzos habrían resultado infructuosos[53].

Tal como alertaron las organizaciones nacionales e internacionales antes de la aprobación de la ley 1448 de 2011, las víctimas que reclaman la restitución de sus tierras son especialmente vulnerables a las amenazas y ataques. Recientemente Human Rights Watch –HRW- documentó más de 60 casos de amenazas ocurridos entre 2011 y 2013 en Bogotá y ocho departamentos del país[54].

---

[48] Decreto 4912 de 2011 *Por el cual se organiza el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*.

[49] Unidad Nacional de Protección, *Respuesta al Derecho de Petición DF-108/1 presentado por la Comisión Colombiana de Juristas*, julio 9 de 2013.

[50] *Ibídem.*

[51] *Ibídem.*

[52] "*Crecen amenazas contra jueces de restitución de tierras*", revista Semana, marzo 13 de 2013. Disponible en http: //www.semana.com/nacion/articulo/crecen-amenazas-contra-jueces-restitucion-tierras/337671-3

[53] "*Jueces de restitución de tierras le pidieron protección al presidente Santos*", diario Elespectador.com, marzo 22 de 2013. Disponible en http: //www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-412019-jueces-de-restitucion-de-tierras-le-pidieron-proteccion-al-presi

[54] Human Rights Watch, citado *supra* en Nota 7 pág. 23 y 24.

El estudio de HRW anteriormente citado indica que entre enero de 2012 y mayo de 2013, al menos 510 reclamantes y líderes de restitución de tierras involucrados en distintos procesos judiciales y administrativos—incluida la *Ley de Víctimas*- habían recibido amenazas en 25 departamentos del país. Al mismo tiempo, de acuerdo con la Unidad de Restitución, 447 solicitantes de restitución de tierras bajo la Ley de Víctimas recibieron amenazas en 27 departamentos[55].

Por su parte, la Defensoría del Pueblo registró al menos 71 asesinatos de líderes de restitución de tierras ocurridos en catorce departamentos del país entre 2006 y 2011[56]. Asimismo, la Fiscalía General de la Nación informó sobre investigaciones en curso de 49 asesinatos de reclamantes de tierras cometidos en 16 departamentos entre 2000 y 2013.

Las amenazas, los ataques y otras formas de intimidación contra las víctimas reclamantes de tierras y líderes de las comunidades han obligado a que muchos de ellos se desplacen nuevamente. Aunque no se dispone de datos sobre estos nuevos desplazamientos, las "*reubicaciones*" (traslado a otro lugar del país buscando seguridad) apoyadas por la Unidad Nacional de Protección sugieren la verdadera magnitud de los nuevos casos de desplazamiento: La Unidad reporta que, de enero de 2012 mayo de 2013, reubicó temporalmente a 94 reclamantes de tierras que afrontaban grave riesgo para sus vidas[57].

También la Procuraduría General de la Nación ha dado trámite a solicitudes y traslado a las entidades competentes para brindar protección (Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional). Entre agosto de 2012 y el 31 de mayo de 2013 la Procuraduría atendió un total de 40 solicitudes de protección de organizaciones sociales y de víctimas como la Liga de Mujeres Desplazadas, Asociación de Afrodescendientes Desplazados –Afrodes-, Consejo Comunitario de las Varas, Organización Femenina popular, Comité Nacional de Mujeres de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Victima de Desplazamiento Forzado, Asociación de Familiares por un Solo Dolor –Afusosodo–, y Colectivo de Mujeres al Derecho – Colemad-. De igual manera, la Procuraduría tramitó 43 solicitudes de información de la Unidad Nacional de Protección respecto a víctimas de desplazamiento forzado[58].

Mediante el análisis de los casos de distintas regiones, la Defensoría del Pueblo ha identificado cuatro estrategias implementadas para mantener y legalizar el despojo de las tierras: Violenta (amenazas, homicidios, señalamientos y desplazamiento forzado); judicial (judicialización de líderes y defensores acompañantes); territorial (desalojos a población

---

[55] Unidad Nacional de Protección, citado *supra* en Nota 49.

[56] "*Defensoría del Pueblo insta a las autoridades a implementar medidas efectivas de protección a los miembros de las organizaciones de la sociedad civil que adelantan procesos de reclamación de tierras*", septiembre 6 de 2011. Disponible en http: //www.defensoria.org.co/red/?_item=0301&_secc=03&ts=2&n=1344

[57] *Ibídem*, pág. 29.

[58] Comisión de Seguimiento de los órganos de Control, citado *supra* en Nota 9, págs. 656 y 657.

retornada, destrucción de cultivos de pancoger[59], bloqueos de vías y fuentes de agua); y social (repoblamiento, invasiones, cooptación de líderes y creación de organizaciones paralelas)[60]. Las comunidades rurales han identificado similares mecanismos para impedir el ejercicio del derecho a defender la tierra, como se pudo constatar durante el Encuentro de Intercambio de Experiencias de Protección y Autoprotección de Defensores y Defensoras de los Derechos a la Tierra y el Territorio realizado en agosto de 2013[61].

Adicionalmente, 30 del total de las 83 advertencias de riesgo emitidas por el SAT en 2012 y el primer semestre de 2013 cubren sectores poblacionales de interés en el marco de la *Ley de Víctimas*. En 28 de las 83 advertencias de riesgo que ha emitido en 2012 y el primer semestre de 2013 el SAT ha llamado la atención sobre la situación de especial riesgo para los líderes sociales y comunitarios, defensores de derechos humanos, miembros de organizaciones sociales y de organizaciones de víctimas en procesos de reparación[62].

Los responsables de las amenazas, homicidios y desplazamientos son generalmente grupos paramilitares que actúan bajo diferentes denominaciones –*Águilas Negras*, *Autodefensas Gaitanistas*, *Ejército Anti-restitución*, *Ejército Revolucionario Antisubversivo de* Colombia, *Rastrojos*, *Urabeños*, etc.-, el grupo guerrillero Farc y terceros ocupantes de tierras que se han beneficiado con el abandono o el despojo de las tierras. Estos últimos comprenden testaferros de los paramilitares, ganaderos, terratenientes y empresarios.

La magnitud y complejidad de las estrategias desplegadas contra las víctimas contrasta con las limitaciones y vacíos de las medidas de protección ofrecidas por el Estado.

---

[59] Los cultivos de *pancoger* son aquellos producidos con la finalidad de satisfacer parte de las necesidades alimenticias familiares y comunitarias.

[60] Defensoría del Pueblo, *Informe de Respuesta al auto 058 de 2013*, págs. 33 y 34,

[61] Durante el *Encuentro de Intercambio de Experiencias de Protección y Autoprotección de Defensores y Defensoras de los Derechos a la Tierra y el Territorio*, realizado en Bogotá D.C., del 22 al 24 de agosto de 2013, los delgados de comunidades afrodescendientes, campesinas e indígenas de diferentes regiones del país identificaron patrones similares de violaciones contra sus derechos humanos. Este Encuentro fue organizado por el Centro de Investigación y Educación Popular –Cinep- – Programa por la Paz, la Comisión Colombiana de Juristas, el Fondo de Acción Urgente de América Latina, Pensamiento y Acción Social y Secretariado Nacional de Pastoral Social.

[62] Defensoría del Pueblo, citado *supra* en Nota 43.

4. Las víctimas del desplazamiento forzado y el despojo sin garantías de no repetición

Las medidas sobre *garantías de no repetición* deben contribuir a la prevención de las violaciones de derechos humanos. 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*[63] indican que las garantías de no repetición deben comprender medidas relacionadas con el ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; 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, la salud y la asistencia sanitaria, la información, así como la protección de los defensores de los derechos humanos; la educación prioritaria y permanente de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad; la promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; y la 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.

La *Ley de Víctimas* contempla algunas de las anteriores medidas sobre *garantías de no repetición* (Art, 149 y 150), entre las que se destacan las siguientes por su relevancia para garantizar que no vuelvan a ocurrir el desplazamiento forzado, el despojo de tierras y las violaciones de derechos humanos asociados a estos:

- El desmantelamiento de los grupos armados ilegales y sus estructuras económicas y políticas.
- La aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de derechos humanos.
- La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad.
- La declaratoria de insubsistencia o terminación del contrato de los funcionarios públicos condenados en violaciones de derechos humanos contempladas en la presente Ley.
- La prevención de violaciones con medidas especiales para los grupos expuestos a mayor riesgo.
- La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad.
- El fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT-.
- La promoción de mecanismos destinados a prevenir y resolver los conflictos sociales.

A continuación se analizan algunas de estas medidas con relación a las garantías de no repetición para las víctimas y la restitución de sus tierras.

[63] Naciones Unidas, Asamblea General, citado *supra* en Nota 34, Párr. 23.

4.1 El desmantelamiento de los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares y sus estructuras políticas y económicas: tarea pendiente

Pese a la propaganda desplegada durante el anterior gobierno sobre una supuesta desmovilización del grupo paramilitar de las Autodefensas Unidas de Colombia –Auc-, el fenómeno del paramilitarismo persiste y con él sus acciones violatorias a los derechos humanos[64]. La posibilidad de que las tierras sean restituidas a las víctimas del desplazamiento desafía los intereses de los grupos paramilitares y sus estructuras económicas y políticas, por lo que estos han respondido con amenazas de muerte, actos de intimidación y asesinatos que tienen el propósito de causar terror en las víctimas para que estas renuncien al derecho a la restitución de sus bienes[65].

Los grupos paramilitares conservan la capacidad de ejercer violencia sobre la población en casi la totalidad de los departamentos del país. En 2011 se registraron acciones paramilitares en 406 municipios de 31 de departamentos, mientras que en 2012 dichos grupos operaron en 409 municipios del mismo número de departamentos[66].

Entre 2012 y el primer semestre de 2013, en el total de las 83 situaciones de riesgo emitidas por el SAT, los grupos paramilitares autodenominados Águilas Negras, Los Paisas, Los Urabeños, Los Rastrojos, Libertadores del Vichada, entre otros, son el principal factor de amenaza en el 78% de los casos (65 situaciones de riesgo)[67].

Los testimonios y denuncias de las poblaciones locales desmienten la propaganda gubernamental que pretende ocultar la existencia de los grupos paramilitares, mientras que algunos organismos internacionales matizan la naturaleza de dichos grupos, pero sin negar su existencia[68]. En 2013 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos Humanos – Acnudh- llamó la atención sobre la continuidad de las agresiones y amenazas contra los defensores de los derechos humanos y contra quienes participan en el programa de restitución de tierras, atribuidas muchas veces a "*los grupos armados*

---

[64] Ver al respecto Comisión Colombiana de Juristas, *La Metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares Segundo informe de balance de la aplicación de la ley 975 de 2005*, marzo de 2010.

[65] Centro de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, julio de 2013, pág. 189.

[66] Indepaz, *VIII Informe sobre Grupos Narcoparamilitares*, agosto de 2013. Disponible en http: //www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/08/Informe-VIII-Indepaz-final.pdf

[67] Defensoría del Pueblo, citado *supra* en Nota 43.

[68] La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos Humanos –Acnudh- denomina a los grupos paramilitares "*grupos armados ilegales establecidos tras la desmovilización de los grupos paramilitares*". Ver Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos 20º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, *Sr. Christof Heyns, Adición, Recomendaciones complementarias al país: Colombia*, 15 de mayo de 2012, A/HRC/20/22/Add.2, 15 de mayo de 2012; y Consejo de Derechos Humanos, 22º período de sesiones, *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Adición Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/22/17/Add.3, enero 7 de 2013.

ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares"[69], como denomina la Acnudh a los grupos paramilitares.

Estos grupos tienen como blanco principal el mismo tipo de víctimas que el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia –Auc- supuestamente desmovilizado, es decir, líderes sindicales y sociales, defensores de derechos humanos, poblaciones indígenas y afrocolombianas, y miembros de organizaciones de población desplazada. Asimismo, dichos grupos operan con la complicidad y aquiescencia de la Fuerza Pública y están organizados bajo una estructura militar con capacidad bélica. Por último, entre sus miembros se encuentran reconocidos integrantes de los grupos paramilitares supuestamente desmovilizados y ex miembros del Ejército[70].

La Comisión Colombiana de Juristas considera que existen al menos seis elementos que respaldan el argumento de que las incorrectamente llamadas "*bandas criminales*" son grupos paramilitares: a) Muchos de los jefes de estos grupos son jefes de rango medio del grupo paramilitar Auc que no se desmovilizaron; b) se trata de grupos que reúnen los criterios para ser considerados como grupos que participan en las hostilidades, conforme a las normas del Derecho Internacional Humanitario[71]; c) Los vínculos de estos grupos con las fuerzas de seguridad del Estado continúan al igual que con autoridades locales[72]; d) la persistencia de las violaciones a los derechos humanos de la población civil atribuibles a los grupos paramilitares, en especial víctimas de los sectores poblacionales anteriormente mencionados[73].

El gobierno no ha dado muestras de decisión política para desmantelar definitivamente los grupos paramilitares. Esta ausencia de decisión es notable porque, a pesar de las evidencias aportadas por diversidad de fuentes, el gobierno insiste en mantener su postura de negación de la existencia del paramilitarismo.

---

[69] Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/22/17/Add.3, 7 de enero de 2013, párr. 3.

[70] Andreu Guzmán, Federico. Comisión Colombiana de Juristas, *Algunas Anotaciones sobre Bacrim y Paramilitares*. Disponible en http:// www.coljuristas.org

[71] El Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra se ocupa de situaciones de conflicto armado internacional y las que se desarrollen "*en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo*". Ver: Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) Aprobado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados. Entrada en vigor: 7 de diciembre de 1978 de acuerdo con el artículo 95.

[72] La continuidad de los nexos entre los grupos paramilitares y miembros de la fuerza pública ha sido verificada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su más reciente informe sobre Colombia citado *supra* en Nota 63. Ver además "*Más de mil hombres de la Fuerza Pública, investigados",* diario El Tiempo.com, febrero 27 de 2011.

[73] La Comisión Colombiana de Juristas ha registrado la ocurrencia, entre el 1° de diciembre de 2002 y el 30 de junio de 2009, de homicidios contra al menos 4.820 personas por fuera de combate por causa de grupos paramilitares.

Por otra parte, de acuerdo con el SAT, las Farc y el Eln son responsables del 62% y del 24% de las situaciones de riesgo atribuidas a los grupos guerrilleros, respectivamente[74].

4.2 La justicia no ha investigado ni sancionado a muchos de los responsables del desplazamiento forzado y de las violaciones contra los derechos humanos de las víctimas

a. La impunidad para los responsables de violaciones a los derechos humanos

Uno de los aspectos estructurales de la crisis de derechos humanos en Colombia es la impunidad generalizada en que permanecen las violaciones contra estos. La Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Señora Gabriela Karina Knaul de Alburquerque e Silva, identificó los problemas del sistema judicial colombiano que contribuyen a la impunidad[75], entre los que destacó los asesinatos y amenazas contra fiscales, jueces, abogados, víctimas y testigos; el retraso considerable en el tratamiento de procesos judiciales; los traslados obligatorios sin consulta previa decididos sin mayor fundamentación; los insuficientes recursos financieros asignados; la corrupción; la falta de mecanismos en favor de víctimas y testigos; las deficiencias en la recolección y actuación de pruebas; y las falsas acusaciones y descalificación contra los abogados defensores de derechos humanos (Párr. 78). De acuerdo con la Relatora, gran parte de los problemas de la judicatura guardan relación con la tenencia de la tierra, problema que afecta al acceso a la justicia, las investigaciones de la Fiscalía, la recolección de pruebas y otros aspectos (Párr. 79).

Entre las recomendaciones de la Relatora que tienen por finalidad mejorar la actuación de la justicia y atacar la impunidad (Párr. 88) se encuentran el desarrollo de mecanismos que permitan dirimir los conflictos de competencia con la jurisdicción militar en favor de la justicia ordinaria, de manera más rápida y expeditiva; prestar un adecuado nivel de protección a quienes estén destacados en unidades especiales, en áreas de violencia armada o que se encuentren investigando delitos sensibles; brindar protección a los abogados defensores en procesos sensibles; otorgar particular atención a las investigaciones de los asesinatos atentados, ataques, amenazas e intimidaciones contra los abogados; garantizar adecuada protección a los testigos e investigación de los ataques, amenazas o intimidaciones contra los mismos; reforzar la capacidad de investigación de la Fiscalía General; y facilitar el acceso a la justicia de los indígenas y afrodescendientes, sobre en casos de despojo de sus tierras ancestrales mediante la violencia armada.

b. El delito de desplazamiento forzado en la casi total impunidad

Al igual que el conjunto de violaciones de derechos humanos, el delito de desplazamiento forzado permanece en la impunidad. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

[74] Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas, citado *supra* en Nota 43.
[75] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 14. ° período de sesiones, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Karina Knaul de Albuquerque e Silva Adición Misión a Colombia*, A/HRC/14/26/Add.2/, abril 15 de 2010, Párr. 50.

Refugiados –Acnur- ha llamado la atención sobre la persistencia de esta situación de impunidad, evidenciando que, aunque el número de investigaciones por el delito de desplazamiento forzado ha aumentado, las sentencias proferidas por esos hechos no superan el 0,02 % de los casos, lo que equivale a un porcentaje de impunidad en el 99 % de las investigaciones. El Acnur ha insistido en el hecho de que la Fiscalía General de la Nación no cuenta con una política clara para las víctimas del desplazamiento forzado, debido a que las investigaciones se han reducido a aclarar los hechos, desconociendo el contexto del conflicto armado interno, razón por la que el Acnur ha recomendado al ente acusador investigar a fondo este delito en las regiones donde es más frecuente[76].

Además, la ausencia de garantías para el acceso de las víctimas a la justicia es un aspecto crítico del *estado de cosas inconstitucional* declarado por la Corte Constitucional en materia de desplazamiento[77]. En este proceso, la Corte ha llamado la atención sobre los obstáculos para que las víctimas disfruten de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, ante lo cual ordenó medidas para garantizarlos[78]. En tal sentido, la Corte ha ordenado a la Fiscalía General de la Nación adelantar la investigación del delito de desplazamiento forzado, independientemente de la comisión de otros delitos[79].

Las medidas adoptadas por la Fiscalía con la finalidad de superar la situación descrita anteriormente han consistido en la definición de lineamientos para la investigación del delito de desplazamiento forzado como delito autónomo[80] y la creación de la Unidad Especial para investigar el delito de desplazamiento forzado y la desaparición forzada[81]. Sin embargo, para que dichas medidas puedan tener un impacto significativo sobre la impunidad, es indispensable que exista la firme voluntad política por parte del Estado en su conjunto. No obstante, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos en su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014[82] no contempló la asignación de recursos presupuestales para fortalecer la Unidad Especial de la Fiscalía para desplazamiento forzado y desaparición forzada, de manera que pueda adelantar en condiciones adecuadas la importante misión a su cargo.

Por su parte, la Unidad Especial de la Fiscalía para desplazamiento forzado y desaparición forzada tiene la responsabilidad de un volumen enorme de investigaciones. El equipo de esta Unidad Especial, que consta de un Fiscal Delegado ante Tribunal, 66 Fiscales

---

[76] "*Acnur alerta sobre impunidad en casos de desplazamiento forzado*", Ámbito Jurídico, disponible en http://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/n/noti-120127-4

[77] Corte Constitucional, *sentencia T-025 de 2004*. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá D.C., enero de 2004.

[78] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 44.

[79] Comisión Colombiana de Juristas, *Informe sobre el derecho de acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado*, Bogotá, septiembre de 2010. Disponible en http: //www.coljuristas.org

[80] Fiscalía General de la Nación, *Memorando No 0035 de Director Nacional de Fiscalías, Asunto*: *Estrategia para la investigación del delito de desplazamiento forzado como delito autónomo*, Bogotá D.C., 28 de abril de 2009.

[81] Fiscalía General de la Nación, Resolución 0-2596 de 2010 DE 2010 "*Por la cual se crea y reglamenta la estructura y funcionamiento de la UNIDAD NACIONAL DE FISCALÍA CONTRA LOS DELITOS DE DESAPARICIÓN Y DESPLAZAMIENTO FORZADOS*".

[82] Ley 1450 de 2011 *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*.

Especializados y diez seccionales, distribuidos en quince sedes[83], debe investigar más 18.287 procesos en ley 600 de 2000[84] y 12.257 en ley 906 de 2004[85], para un total de 30.544 procesos con asignación especial, según datos de marzo de 2013. En febrero de 2013 la Unidad Especial asumió 98 casos nuevos (18 bajo la ley 600 de 2000 y 80 bajo la ley 906 de 2004), al tiempo que daba cuenta de 87 sentencias condenatorias por los dos delitos a su cargo (83 por ley 600 de 2000 y cuatro por ley 906 de 2004) y solamente 27 capturas[86].

Los resultados obtenidos en el curso de las investigaciones muestran que las medidas adoptadas por la Fiscalía no han resultado suficientes para garantizar plenamente el derecho a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado y superar la impunidad estructural. Según datos de la Fiscalía, a febrero de 2013, se adelantaban 5.246 procesos por el delito de desplazamiento forzado y se habían fallado 143 sentencias condenatorias[87].

En el sistema creado por la ley 975 de 2005, la Fiscalía reporta a marzo de 2013 la confesión por parte de miembros de los grupos paramilitares de 11.833 hechos de desplazamiento forzado. A partir de las diligencias de versión libre, la Unidad Nacional de Fiscalías ha tramitado 300 compulsas a la justicia ordinaria[88] para que esta adelante las investigaciones respecto de terceros presuntamente involucrados y referidos en las diligencias de versión libre, lo que significa que solamente al 2,5% de los hechos de desplazamiento confesados por los paramilitares han sido puestos en conocimiento de la justicia ordinaria.

Para los delitos vinculados con el despojo de tierras también la impunidad es casi total, puesto que la Unidad de Derechos Humanos no ha obtenido condenas ni reporta investigaciones en curso a marzo de 2013. Los resultados alcanzados en la investigación de los homicidios contra víctimas que reclaman la restitución de sus tierras han sido también escasos. El estudio publicado recientemente por Human Rights Watch revela que a agosto de 2013, de los 49 casos de asesinatos de reclamantes de tierras investigados por la Fiscalía solamente se habían proferido condenas en ocho e imputación de cargos en siete[89].

La elevadísima impunidad sobre los hechos de desplazamiento forzado y los delitos relacionados con el despojo de tierras y los homicidios de víctimas solicitantes de

---

[83] Fiscalía General de la Nación, *Respuesta al derecho de petición DF-106/1 presentado por la CCJ*, marzo 14 de 2013, pág. 3.
[84] Ley 600 de 2000 *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*.
[85] Ley 906 de 2004 *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.*
[86] Fiscalía General de la Nación, *Informe de Gestión 2012-2013*, pág. 40 a 42. Disponible en http: //www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/informes-de-gestion/
[87] Fiscalía General de la Nación, citado *supra* en Nota 83.
[88] Fiscalía General de la Nación, citado supra en Nota 83
[89] Human Rights Watch, citado *supra* en Nota 7, pág. 168.

restitución de tierra confirma la inexistencia las garantías de no repetición contempladas en el derecho internacional y previstas en la *Ley de Víctimas*.

c. El gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha promovido reformas legislativas que favorecen la impunidad

Lejos de dar pasos determinantes para superar los altos niveles de impunidad para las violaciones de derechos humanos, el actual gobierno ha promovido tres proyectos de ley que cuestionan su voluntad de poner fin a la impunidad.

En junio de 2012, el Congreso de la República aprobó una reforma constitucional, denominada "*Marco jurídico para la paz*"[90], que permitiría eludir la justicia a responsables de violaciones contra los derechos humanos, que incluye la concesión al Congreso la facultad de suspender las condenas de prisión de miembros de las partes en el conflicto, incluidas las fuerzas de seguridad, y asigna al Fiscal General seleccionar y asignar prioridad a unas investigaciones en detrimento de otras, en contra de la obligación de los Estados de investigar todos los casos de violaciones graves contra los derechos humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Adicionalmente, el gobierno impulsó una segunda reforma constitucional que buscaba otorgar a los militares un mayor control sobre las investigaciones criminales de casos en los que miembros de las fuerzas de seguridad están implicados en violaciones de derechos humanos, y podría suponer la transferencia de muchos casos de violaciones de derechos humanos al sistema de justicia militar, en contra de las normas internacionales de derechos humanos[91]. La ley concedía al sistema de justicia militar un mayor control sobre las etapas iniciales de la investigación, lo cual conlleva el riesgo de que las violaciones de derechos humanos se definan en las etapas iniciales de la investigación como acciones meramente relacionadas con los combates y, por consiguiente, dentro de la competencia del sistema de justicia militar. La ampliación de la jurisdicción de la justicia penal militar significa la vulneración de la separación entre los poderes y con ello la independencia del poder judicial. Ante la declaratoria de inconstitucionalidad de esta reforma constitucional[92], el gobierno ha anunciado que presentará nuevamente un proyecto de ley de ampliación del fuero penal militar.

---

[90] Acto Legislativo 01 de 2012 *Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*.

[91] Acto Legislativo 02 de 2012 *Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia.*

[92] La Corte Constitucional declaró inexequible el Acto Legislativo 2 de 2012, relativo a la ampliación del fuero penal militar debido a vicios de forma durante su trámite, ya que se incumplió la prohibición de realizar sesiones parlamentarias simultáneas, en este caso de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y la plenaria de la misma corporación en uno de los debates del proyecto. Ver: Corte Constitucional, *Comunicado n.° 41*, octubre 23 de 2013. Disponible en http: //www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2041%20comunicado%2025%20de%20octubre%20de%202013.pdf

Además, el Congreso aprobó una reforma de la ley 975 de 2005[93] a través de la cual se prorrogó de nuevo el plazo límite para las desmovilizaciones de los grupos armados[94], permitiendo de ese modo que los jefes paramilitares que se acogieron a dicha ley obtengan sus beneficios pese a no haber depuesto las armas en el momento de la aprobación de la ley en el mes de julio de 2005.

La reforma a la ley 975 introdujo el "*incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas*", con lo que reemplazó al "*incidente de reparación*" previsto por la ley 975, el cual tenía como propósito garantizar la reparación integral a las víctimas en el marco de un proceso judicial penal. En el nuevo incidente deberán registrarse las "*afectaciones*" ocasionadas a las víctimas y el juez deberá abstenerse de tasar las "*afectaciones*" a las víctimas ya que no podrá ordenarle al procesado pagar la reparación, pues ésta ahora corresponderá a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, según sea el caso. La reparación se hará ahora de acuerdo con los programas establecidos en la *Ley de Víctimas.*

La sustitución del *incidente de reparación* por el *incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas* confunde el sentido de los programas de reparaciones administrativas con la reparación que se otorga en el marco de procesos judiciales, y resulta contraria al derecho de las víctimas de acceder a un recurso judicial efectivo para obtener reparaciones proporcionales por los daños padecidos. Este derecho de las víctimas no puede ser reemplazado por la existencia de programas administrativos de reparaciones, pues estos pueden complementar, mas no excluir, las reparaciones por vía judicial.

4.3 La prevención de violaciones a los derechos humanos de los grupos expuestos a mayor riesgo es ineficiente

Las violaciones a los derechos humanos de las poblaciones vulnerables continúan sin que el Estado haya tomado medidas para su efectiva prevención. La situación de las poblaciones afrodescendientes e indígenas al igual que de las mujeres es ilustrativa de la ausencia de medidas adecuadas de prevención.

---

[93] 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*.

[94] Ley 1592 de 2012 *Por medio de la cual se introducen modificaciones a 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 consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios" y se dictan otras disposiciones".*

a. *Prosiguen las violaciones contra los derechos de las poblaciones afrodescendientes e indígenas*

El porcentaje de las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas –RUV- de miembros de los grupos étnicos se aproxima al 12%, porcentaje que es un subregistro ya que no han sido removidas las barreras para el acceso de estos al RUV. Entre las dificultades para el registro de las víctimas pertenecientes a las poblaciones indígenas y afrodescendientes se encuentran la elevada demanda de declarantes que supera la capacidad de las oficinas del Ministerio Público; la demora en el proceso de registro para sujetos colectivos (cuatro comunidades inscritas a junio 30 de 2013); la distancia existente entre los territorios colectivos y resguardos indígenas y las cabeceras municipales, al igual que costos de transporte; y las barreras lingüísticas para los declarantes[95].

Cuatro años atrás la Corte Constitucional, a través de los autos 004[96] y 005 de 2009[97], ordenó la adopción de un conjunto de medidas en materia de prevención del desplazamiento forzado y otras violaciones a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Varios órganos internacionales de protección de los derechos humanos han instado al Estado colombiano a dar cabal cumplimiento a dichas disposiciones, sin embargo los avances en este ámbito han sido lentos e insuficientes. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo valora que las acciones ordenadas por medio del auto 004 no han superado la etapa diagnóstica y no se han materializado en el diseño e implementación de los planes de salvaguarda con los 34 pueblos indígenas en riesgo de extinción, programas y presupuestos plurianuales.

La Organización Nacional Indígena de Colombia –Onic- estima que 65 de los 103 pueblos indígenas existentes en el país, es decir el 62,7%, están en riesgo de desaparecer a causa de los efectos del conflicto armado, el empobrecimiento, la discriminación, el abandono institucional y la penetración de la minería en sus territorios[98]. La subsistencia de estos

[95] Defensoría del Pueblo, *Respuesta al derecho de petición DF-121 presentado por la CCJ*, octubre 23 de 2013.

[96] Mediante el auto 004 de 2009, en el marco del proceso de la sentencia T-025 de 2004 que declaró el *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ordenó adoptar un Plan Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados Por el Desplazamiento y Planes de Salvaguarda para cada uno de los 34 pueblos indígenas en riesgo de extinción identificados por la Corte.

[97] Por medio del auto 005 de enero de 2009, la Corte Constitucional ordenó al gobierno, parte del proceso de la sentencia T-025 de 2004 que declaró el *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento forzado, La Corte Constitucional señaló que las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial de prevención, protección y atención que responda a la realidad de las comunidades afrocolombianas y ordenó a coordinador del SNAIPD, diseñar y poner en marcha un plan específico de protección y atención para cada una de estas comunidades, y diseñar y aplicar la *Ruta Étnica* como mecanismo de protección del derecho fundamental de los grupos étnicos sobre sus territorios, que abarca la propiedad colectiva; la posesión tradicional y las áreas especiales de uso.

[98] "*'65 pueblos indígenas corren peligro de desaparecer': Onic*", diario El Espectador.com, marzo 20 de 2013. Disponible en http: //www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-411328-65-pueblos-indigenas-corren-peligro-de-desaparecer-onic

pueblos se encuentra amenazada por las operaciones militares y las concesiones mineras en sus territorios, que podrían afectar el 54% del total de resguardos indígenas[99].

En cuanto al auto 005, la Defensoría del Pueblo observa un mínimo avance en el cumplimiento de las órdenes y ninguna realización concreta en cuanto a la socialización de su contenido con las comunidades afrodescendientes ni en la aplicación de medidas de prevención de los desplazamientos[100], las cuales comprenden el derecho a la consulta previa, los planes general y específicos de protección y la Ruta Étnica de Protección de los territorios[101].

La Defensoría del Pueblo advierte que se mantienen los factores y condiciones que propician las violaciones masivas a los derechos de las poblaciones étnicas en las regiones habitadas tradicionalmente por estas. La misma Defensoría ha constatado que persisten hechos violatorios de los derechos humanos de los miembros de los pueblos indígenas, tales como homicidios selectivos individuales y múltiples, masacres, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, reclutamiento forzado, destrucción de bienes civiles, ataques indiscriminados y uso de minas anti persona, entre otros. De las 83 situaciones de riesgo advertidas entre 2012 y el primer semestre de 2013 por el SAT, 26 se refieren a comunidades afrodescendientes, 47 a pueblos indígenas y 68 a comunidades campesinas y pobladores de las grandes ciudades[102].

Con relación al derecho a la consulta previa, el Estado colombiano se ha comprometido a cumplir las obligaciones emanadas del *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*[103] y las obligaciones contenidas en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas*[104]*,* instrumentos internacionales de protección que forman parte del bloque de constitucionalidad y que reconocen el derecho de los pueblos a ser consultados previamente a la aprobación de medidas que afecten sus derechos. La Corte Constitucional ha proferido una abundante y valiosa jurisprudencia acerca de los derechos de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, en especial los derechos a ser consultados y a su territorio ancestral.

Sin embargo, las recomendaciones dirigidas a que el Estado garantice el derecho a la consulta previa conforme a los parámetros estipulados en el Convenio 169 no han sido

---

[99] "*The Washington Office on Latin America (WOLA) wishes to bring to your attention the following developments concerning indigenous rights in Colombia*", April 5, 2013.

[100] Defensoría del Pueblo, citado *supra* en Nota 95.

[101] La *Ruta Étnica* fue diseñada por el Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social sobre la base de dos premisas: 1) El reconocimiento del territorio como un derecho fundamental de los grupos étnicos, en tanto ellos constituyen sujetos colectivos de derecho; y 2) el carácter especial de sus autoridades; y su derecho a la participación en el desarrollo y en las decisiones que les afectan mediante la consulta previa.

[102] Defensoría del Pueblo, citado *supra* en Nota 43.

[103] Ley 21 de 1991 *por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989*.

[104] Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo primer período de sesiones, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas,* A/61/L.67, septiembre 7 de 2007.

aplicadas plenamente[105]. Un estudio adelantado por la Acnudh no pudo encontrar ni una sola buena práctica en los procesos de consulta previa en los que participaron 3.300 titulares del derecho. Entre de los principales problemas advertidos por la Acnudh en cuanto a las consulta previa a los pueblo indígenas y las comunidades afrodescendientes se destacan la desarticulación entre los ministerios del Interior, Minas y Energía y Medio Ambiente y la confusión con respecto a la responsabilidad de las empresas[106].

Sumado a lo anterior, en los últimos meses una serie de declaraciones de funcionarios públicos de alto nivel han pretendido crear un ambiente adverso en la opinión pública con respecto al derecho a la consulta con los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes a los que se pretende mostrar como un obstáculo para el desarrollo social y económico del país. Cuando ocupaba el cargo de ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Juan Camilo Restrepo expuso la postura del Gobierno acerca del derecho a la consulta al afirmar que las consultas previas se convirtieron en algo "*laberíntico, interminable y costosísimo que ha hecho crisis*", y que "*prácticamente está paralizando la gestión estatal, tanto la legislativa como la administrativa*"[107]. Precisamente el Ministerio de Agricultura tiene bajo su responsabilidad la restitución de las tierras de la población campesina, afrodescendiente e indígena.

Al lado de la postura descalificadora del derecho a la consulta, que desvirtúa las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos, está la consideración de este derecho como trámite a superar. El viceministro del Interior para la Participación e Igualdad de los Derechos, Aníbal Fernández de Soto, aseguró que "*[u]na consulta previa se hace con el ánimo de lograr acuerdos, si no se llega a ellos la consulta se cierra dejando la constancia y avanzando en los procesos*"[108]. Sin tener en cuenta las valiosas y precisas recomendaciones internacionales de las Naciones Unidas y de la OIT, el viceministro del Interior señala que "*existen unas zonas grises en la aplicación de la consulta. Si bien existe un convenio internacional firmado por Colombia y una jurisprudencia de la Corte Constitucional que lo desarrolla, el mismo tribunal ha pedido al Congreso y al Gobierno legislar sobre la materia. Lo que queremos es que haya claridad en las reglas de juego para*

---

[105] Ver al respecto los siguientes reportes: *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Colombia* (E/CN.4/2005/88/Add.2); *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. La situación de los pueblos indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior* (A/HRC/15/37/Add.3); *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, Colombia (CERD/C/COL/CO/14); Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –Acnur-, Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia Enero 2004 - abril 2007; *Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Sra. Gay McDougall. Misión a Colombia*, (A/HRC/16/45/Add.1); *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal,* (A/HRC/10/82); *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (E/C.12/COL/CO/5).

[106] "*Mecanismo de consultas previas no satisface a nadie*", diario El Colombiano.com, 4 de marzo de 2013. Disponible en http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/M/mecanismo_de_consultas_previas_no_satisface_a_nadie/mecanismo_de_consultas_previas_no_satisface_a_nadie.asp

[107] "*Consultas con minorías étnicas 'paralizan' la agenda estatal*", diario El Tiempo.com, 9 de febrero de 2013. Disponible en http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12587449.html

[108] "*Aníbal Fernández de Soto: 'No tememos revisar cosas del pasado'*", diario El Espectador.com, enero 29 de 2013.

entender cómo se debe aplicar el derecho fundamental a la consulta previa"[109]. Por su parte, el Ministro del Medio Ambiente, Juan Gabriel Uribe, propone establecer "*etapas y escalas para dar resultados*"[110] en los procesos de consulta previa.

El gobierno ha anunciado que presentará al Congreso un proyecto de ley estatutaria que reglamente la consulta previa. En su trámite, el Congreso de la República debe tomar en cuenta los estándares fijados en el Convenio 169 y en las observaciones de la OIT, al igual que la jurisprudencia constitucional.

Mientras tanto, la fuerza pública continúa actuando contrariamente a las órdenes de la Corte Constitucional y las recomendaciones del Relator Especial sobre los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas relativas a la obligación de consultar e intentar concertar con los pueblos indígenas afectados todas las condiciones de cualquiera presencia militar dentro de sus territorios y su insistencia en que, conforme la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, "*[l]os Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares*" (Art. 30.2)[111].

Sin embargo, el Ministerio de Defensa Nacional considera que la citada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en particular los Artículos 19 y 32 relativos con el derecho de los pueblo indígenas a ser consultados y al consentimiento previo, libre e informado con relación a proyectos que afecten sus territorios, y el Artículo 30 que trata de las consultas eficaces con los pueblos indígenas antes de utilizar sus territorios para actividades militares, "*no es una norma jurídicamente vinculante, ni constituye prueba alguna de disposiciones de naturaleza convencional o consuetudinaria vinculantes para Colombia*", y que "*algunos aspectos de la declaración entran en franca contradicción con el orden jurídico interno colombiano*"[112].

Con base en esta inaceptable interpretación, la Declaración no está siendo aplicada plenamente por parte de la fuerza pública. Las acciones de la fuerza pública con respecto a los pueblos indígenas se rigen por la Directiva 16 de 2005[113] (sic) que ordena al Comando General de las Fuerzas Militares y a la Dirección General de la Policía Nacional impartir

---

[109] *Ibídem.*

[110] Diario El Tiempo.com, citado *supra* en Nota 107.

[111] Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. La situación de los pueblos indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*, enero 8 de 2010 (A/HRC/15/37/Add.3), Párr. 27.

[112] Intervención del Embajador Representante Permanente Alterno de Colombia ante las Naciones Unidas, Explicación del voto en la consideración del Proyecto de Resolución A/61/L.67 "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", Nueva York, 13 de agosto de 2007, documento y anexado por el Ministerio de Defensa Nacional en la Respuesta al Derecho de Petición de la Comisión Colombiana de Juristas DF-118/1, septiembre 27 de 2013.

[113] Ministerio de Defensa Nacional, Directiva Permanente n. º 16, octubre 30 de 2006 *Política sectorial de reconocimiento, prevención y protección a comunidades de los pueblos indígena*s.

instrucciones a todo el personal de la Fuerza Pública con diversos objetivos relacionados con la preservación de las comunidades indígenas.

"*La desmilitarización de los territorios indígenas no es negociable*": Presidente Santos.

El 17 de julio de 2012, la Guardia Indígena del pueblo Nasa, haciendo uso de sus bastones de mando y acompañada de una masiva movilización pacífica, expulsó a las tropas de la Tercera Brigada del Ejército acantonadas en el Cerro Berlín, municipio de Toribío (Cauca)[114]. El gobernador del cabildo indígena regional afirmó que *"[n]o pretendemos que la fuerza pública salga del departamento del Cauca, sino de nuestros territorios. El sitio donde instalaron la base es sagrado".*

Con respecto al desalojo de la Fuerza Pública, el Presidente Santos afirmó: *"No quiero ver un solo indígena en las bases militares"*[115]. *"La presencia de militares y policías en cualquier lugar del país no es negociable. No podemos ceder un milímetro"*[116].

En el mismo sentido, el ministro de Defensa aseguró que "*de ninguna manera la Fuerza Pública se va a ir de allá, al contrario, esta operación se va a profundizar y va a cumplir con sus objetivos*"[117].

Consecuentemente a lo expresado por el gobierno, en horas de la madrugada del 18 de julio, miembros del Escuadrón Antidisturbios –Esmad y del Ejército, usando para ello disparos, explosiones y gases lacrimógenos, expulsaron a los indígenas del Cerro Berlín, causando heridas a 23 de ellos.[118] El mismo día, en el municipio de Caldono (Cauca), cercano a Toribio se presentó el asesinato por parte de la fuerza pública de un joven indígena[119].

En referencia a los anteriores hechos, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sr. James Anaya, exhortó al Gobierno de Colombia a avanzar en el proceso de diálogo iniciado recientemente con autoridades indígenas del norte del departamento del Cauca para abordar la cuestión de la presencia militar en el territorio Nasa y otros asuntos relacionados. El Relator enfatizó los derechos de propiedad y de autonomía que tienen los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales, y la necesidad, según la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, de respetar estos derechos y consultar con las autoridades indígenas antes de establecer cualquier presencia militar dentro de sus territorios[120].

---

[114] "*La Guardia Indígena impone su ley*", diario El Espectador.com, julio 17 de 2013. Disponible en http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-360765-guardia-indigena-impone-su-ley

[115] *"No quiero ver un solo indígena en las bases militares",* diario El Tiempo, 18 de julio de 2012, disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/occidente/no-quiero-ver-un-solo-indigena-en-bases-militares-santos_12041561-4

[116] "*Norte del Cauca, todo un polvorín",* diario El Espectador, 18 de julio de 2012, disponible en: http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-361131-norte-del-cauca-todo-un-polvorin

[117] *"Sigue desplazamiento en el Cauca por enfrentamientos",* diario Portafolio, 16 de julio de 2012, disponible en: http://www.portafolio.co/economia/sigue-desplazamiento-el-cauca-enfrentamientos
"Gobierno escuchó peticiones de los indígenas nasa del Cauca", diario EL Tiempo, 24 de julio de 2012, pág. 5.

[118] *" 'Ya hay 6.000 desplazados en el Cauca': Naciones Unidas",* diario El Tiempo, 18 de julio de 2012, disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/occidente/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12041842.html

[119] "*Ejército dice que investiga muerte de indígena en Caldono"* diario El Tiempo, 18 de julio de 2012, disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/occidente/defensoria-del-pueblo-dice-que-un-indigena-murio-en-vias-del-cauca_12042501-4

[120] "*Colombia / Pueblos indígenas: experto de la ONU llama al diálogo para tratar presencia militar en territorios indígenas en el norte del Cauca*", Comunicado de Prensa, Ginebra (Suiza), agosto 9 de 2012. Disponible en http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2012/comunicados2012.php3?cod=16&cat=88

En la práctica, muchas de la operaciones de la fuerza pública no respetan los derechos de los pueblos indígenas y desconocen el *principio de distinción* entre civiles y combatientes del Derecho Internacional Humanitario. Por ejemplo, la Armada Nacional reporta el desarrollo de acciones militares que entiende como de "*protección*" de los derechos de los pueblos indígenas. Se trata de "*operaciones navales de protección a las comunidades indígenas, haciendo presencia en sus territorios con el debido respeto por sus costumbres y creencias, en el entendido que no existe prohibición alguna para que la Armada Nacional cumpla con su función constitucional*"[121].

Bajo la anterior interpretación y con el nombre de "*jornadas de apoyo*", la Armada Nacional adelanta acciones cívico-militares con las comunidades indígenas, consistentes en brigadas de atención médica y odontológica, asistencia a la infancia junto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al igual que actividades recreativas y dotación de útiles escolares y equipos de río, entre otras[122].

Las violaciones a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes y las infracciones del derecho humanitario continúan produciendo el desplazamiento forzado de sus miembros. Entre julio 1 de 2012 y junio 30 de 2013 la CCJ registró la ocurrencia de 56 casos de desplazamiento masivo. De los 25 casos en que se tiene información acerca de la población afectada, 20 casos corresponden a desplazamiento masivo de poblaciones afrodescendientes y 9 de pueblos indígenas, mientras que en tres casos resultaron afectadas las dos poblaciones[123].

d. Las violaciones contra los derechos humanos de las mujeres no han sido prevenidas eficientemente

El Comité de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres –CEDAW- ha recomendado al Estado colombiano intensificar sus esfuerzos para reducir y eliminar el persistente clima de violencia a fin de crear un entorno propicio para la plena aplicación de la Convención y el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos[124]. El Comité ha exhortado al Estado a adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y erradicar la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona u organización, así como la violencia cometida por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles. Asimismo el Comité ha instado al Estado a que haga frente a las causas subyacentes de la violencia contra la mujer y a que mejore el acceso de las víctimas a la justicia y los programas de protección (Párr. 11).

---

[121] Ministerio de Defensa Nacional, *Respuesta al derecho de petición DF-118/1 presentado por la CCJ*, septiembre 27 de 2013.

[122] *Ibídem.*

[123] Comisión Colombiana de Juristas, *Listado de casos de desplazamientos forzados masivos*. Disponible en http://www.coljuristas.org

[124] Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia*, CEDAW/C/COL/CO/6, 2 de febrero de 2007.

Además, el Comité de la CEDAW instó al Estado colombiano a redoblar sus esfuerzos para atender las necesidades específicas de las mujeres y los niños desplazados, y a garantizar su acceso en pie de igualdad a la salud, la educación, los servicios sociales, el empleo y otras oportunidades económicas, así como su seguridad y protección ante todas las formas de violencia, en particular la violencia en el hogar hacer frente a las causas subyacentes de la violencia contra la mujer y a mejor el acceso de las víctimas a la justicia y los programas de protección, con el propósito de avanzar en la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres en razón de su sexo (Párr. 13).

El Ministerio del Interior expidió la Resolución 0805 de 2012[125] que aprobó el protocolo de protección para la aplicación del programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres y de los grupos y comunidades de los que hacen parte. De acuerdo con el protocolo, dicho Programa de prevención y protección para las mujeres se rige por los principios de enfoque diferencial, atención preferencial y especial para las mujeres, enfoque sub-diferencial -con respecto a grupos y poblaciones de mujeres-, buena fe y aplicación normativa a favor de los derechos de las mujeres (Art. 2).

La incorporación del enfoque de género regido por los anteriores principios, sugiere un enfoque adecuado para proteger los derechos de las mujeres. Sin embargo, las falencias y vacíos de enfoque y contenido del Programa de Protección señalados en una sección anterior no sufren ninguna mejoría en su esencia. Las propias mujeres solicitantes de la restitución de su tierra consideran que el Programa de Protección del Ministerio del Interior no previene adecuadamente la violencia contra las mujeres, ya que las medidas no son adecuadas a sus necesidades, y consideran que, al mismo tiempo, el acompañamiento de la Fuerza Pública a los procesos de retorno y el *Plan Nacional de Consolidación* conlleva la militarización y mayores riesgos para las mujeres y la población de estos lugares.

Mujeres de distintas regiones del país consideran que no existen garantías de no repetición de las violaciones contra sus derechos[126]. En particular, las mujeres desplazadas continúan siendo objeto de discriminación y su vida está en permanente riesgo frente a los actores estatales y no estatales del conflicto armado, en especial aquellas que participan en procesos organizados de reclamación de sus derechos. Al respecto, la Corte Constitucional ha llamado la atención sobre *"el aumento en el número de mujeres líderes desplazadas asesinadas a partir del año 2009, el incremento de persecuciones, amenazas y hostigamientos, agresiones físicas y verbales contra estas mujeres y los miembros de su núcleo familiar, así como la magnitud de los actos de violencia sexual cometidas en contra*

[125] Ministerio del Interior, Resolución 0805 de 2012 *Por la cual se expide el protocolo específico con enfoque de género y derechos de las mujeres a que se refiere el artículo 50 del decreto 4912 de 2011.*

[126] Comisión Colombiana de Juristas, *La Tierra para vivir: Una propuesta de las mujeres. Memorias del Foro Los derechos de las mujeres a la tierra y al territorio en el marco del proceso de restitución de tierras. Análisis y propuestas".*, septiembre de 2013 págs. 20 a 22.

las mujeres en el marco del conflicto armado"[127]*.* El Alto Tribunal advierte que las mujeres desplazadas continúan padeciendo una vulneración múltiple de sus derechos: A la vida, la integridad personal, la libre circulación, la inviolabilidad del domicilio, la honra y el buen nombre, al igual que los derechos de participación, reunión, asociación, a defender los derechos humanos, la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

La violencia sexual en contra de las mujeres continúa siendo una práctica extendida y sistemática en el contexto del conflicto armado en la que incurren todos los grupos combatientes. La impunidad frente a estos crímenes se calcula en más del 98%, considerando el elevado subregistro por el temor de las víctimas a denunciarlo[128]. De acuerdo con datos de la Fiscalía General de la Nación, de los 183 casos que contiene el anexo reservado del auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, 18 tienen sentencia condenatoria y uno sentencia absolutoria, mientras que 95 se encuentran en investigación preliminar, 16 en instrucción y cuatro han precluido, 26 han sido archivados por resolución inhibitoria y cinco cuentan con resolución de acusación[129].

El registro de violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado muestra que la mayoría de víctimas son menores de 17 años de edad, puesto que el 85% de los exámenes sexológicos realizados al sexo femenino pertenecen a niñas y adolescentes Asimismo, la mayor parte de estos hechos son atribuidos a miembros de la Fuerza Pública[130].

Las organizaciones defensoras de los derechos humanos de las mujeres consideran que la actuación de la justicia contra los responsables de actos de violencia sexual son mínimas, debido a que generalmente no se considera como hipótesis de investigación la violencia sexual en el conflicto armado como una práctica sistemática y generalizada, ni en las investigaciones de la justicia ordinaria como tampoco en el marco de la ley 975 de 2005[131].

En su reporte anterior acerca del proceso de restitución de tierras, la CCJ advirtió que no se había cumplido con la creación de un programa especial para garantizar el acceso preferencial de las mujeres en los procedimientos de restitución de la tierra.

---

[127] Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 44.

[128] Corte Constitucional*, auto 092 de 2008, Ref.: Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004*. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D.C., abril 14 de 2008.

[129] Mesa de seguimiento al Auto 092 de 2008 Anexo reservado, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual Quinto Informe de Seguimiento al auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional anexo reservado*, octubre de 2013, págs. 39 y 40.

[130] Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Asociación Colectivo Mujeres al Derecho, Casa de la Mujer, Católicas por el Derecho a Decidir – Colombia, Dejusticia, Cinep / Programa por la Paz, Colombia Diversa, Comisión Colombiana de Juristas, CLADEM, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA, Corporación Humanas Colombia, Corporación Sisma Mujer y otras, *Una mirada a los derechos de las mujeres en Colombia - Informe Alternativo presentado al Comité de la CEDAW*, septiembre de 2013, pág. 8.

[131] *Ibídem,* pág. 19.

La Unidad de Restitución anunció en enero de 2013 la presentación del "*Programa de Acceso Especial de Mujeres y Niñas al Procedimiento de Restitución de Tierras que fue diseñado con el propósito de que las mujeres accedan al restablecimiento de sus derechos mediante un adecuado conocimiento de las disposiciones establecidas en la Ley*"[132]. La página oficial de Internet de la Unidad de Restitución no dispone de información acerca del programa de manera que permita hacer un análisis. No obstante, llama la atención que el anuncio de la URT mencionado no haga referencia al *acceso preferencial* de las mujeres a los procedimientos de restitución sino que parece tratarse solamente de actividades de difusión de información dirigidas a las mujeres para "*un adecuado conocimiento de las disposiciones establecidas en la Ley*".

La difusión de información para las víctimas, particularmente para las mujeres, es un componente muy importante para garantizar la participación y exigibilidad de sus derechos. Sin embargo, es importante recordar que la ley 1448 ordena a la Unidad de Restitución la creación de un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución, mediante ventanillas de atención preferencial, personal capacitado en temas de género, entre otros, y que la tramitación de las solicitudes de mujeres despojadas cabezas de familia se atenderá con prelación sobre las demás solicitudes (Art. 114), lo que significa ir más allá de la difusión de información sobre el contenido de la ley.

4.4 Se ha dado inicio a la indagación de los hechos de desplazamiento forzado y despojo y a la difusión pública de la verdad

El Archivo General de la Nación ha adelantado la definición de líneas de acción conjuntas con el Centro de Memoria Histórica –CMH-, el acompañamiento a los grupos étnicos en el registro, conformación y protección de sus archivos; y en la articulación y desarrollo del Sistema Nacional de Archivos. Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional ha elaborado documentos conceptuales, metodológicos y pedagógicos para la implementación de atención a víctimas y reconstrucción de la memoria histórica en el escenario escolar; y el Ministerio de Cultura firmó un convenio con el CMH para la difusión de los informes de memoria [133].

A su vez, el Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación creada por la ley 975 de 2005[134] hizo público el *Informe General de Memoria y Conflicto* que fue entregado al presidente de la República. El reporte tiene el

---

[132] "*Las mujeres tienen derecho a la restitución*", enero 30 de 2013. Disponible en http: //restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=204

[133] Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control, citado *supra* en Nota 9, pág. 549 y 550.

[134] 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*, creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR- e cual incluye la preservación de la memoria histórica como parte del derecho de reparación (Art. 8).

propósito de contribuir a la comprensión del origen y las transformaciones del conflicto armado interno[135].

Otros progresos en la investigación y difusión de la verdad han sido resultado de la labor adelantada por el CMH[136] creado por la *Ley de Víctimas* (Art. 146). Entre las actividades desarrolladas por el CMH se encuentran el Protocolo de política archivística; el registro especial de archivos de memoria histórica; la instalación de equipos sobre Acuerdos de Contribución a la Verdad; la instalación de sus sedes regionales; y el informe público sobre el surgimiento y la evolución de los grupos armados ilegales.

Con relación al temario del presente reporte, se destaca la publicación por parte del CMH de la colección de despojo, desplazamiento y resistencia por parte de comunidades campesinas e indígenas en distintas regiones del país[137].

En materia de verdad judicial sobre el despojo de tierras los resultados hasta ahora obtenidos son incipientes. El Consejo Superior de la Judicatura ha informado acerca del desarrollo de actividades conjuntas con el CMH para sensibilización a los jueces, manejo de archivos de derechos humanos y bases de datos sobre memoria histórica[138] y acerca de la publicación en su sitio de Internet de las sentencias y medidas cautelares emitidas por los 54 despachos de restitución. La CCJ consultó la sección sobre *Titulación de Tierras – Informes Tribunales* en el sitio de Internet del Consejo Superior de la Judicatura encontrando que solamente contiene información correspondiente a las Salas Especializadas de Cúcuta, y que en los tribunales de Antioquia, Bogotá, Cali y Cartagena publican los formatos sin información sobre los procesos de restitución[139].

4.5 El fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT- aún no cubre el riesgo derivado de las acciones de la fuerza pública

Durante años los órganos de derechos humanos han reiterado la necesidad de tomar medidas para fortalecer el funcionamiento y la independencia del SAT como una de las partes estructurales de la política de prevención y protección de los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

---

[135] Grupo de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Informe General de Memoria y Conflicto, Bogotá, julio de 2013. Disponible en http: //www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html#sthash.zreNuX9Y.dpuf

[136] El Centro de Memoria Histórica tiene la misión de contribuir a la reparación integral y el derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto así como al deber de memoria del Estado con ocasión de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado colombiano, en un horizonte de construcción de paz, democratización y reconciliación.

[137] Los títulos de las investigaciones sobre despojo, desplazamiento y resistencia de las comunidades son "*Nuestra vida ha sido nuestra lucha*" *Memoria y resistencia en el Cauca indígena*; *San Carlos. Memorias del éxodo en la guerra*; *Tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe (1960 – 2010)*; *La resistencia de la Asociación de los Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC)*; y *Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*.

[138] *Ibídem*, pág. 551.

[139] Consejo Superior de la Judicatura, *Restitución de tierras – Informes tribunales* en http: //www.ramajudicial.gov.co/csj/publicaciones/csj/categoria/408/RESTITUCION-DE-TIERRAS---INFORMES-RIBUNALES, consultada en noviembre 1 de 2013.

La *Ley de Víctimas* ordena al gobierno diseñar el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Art. 131), el cual debe incluir la reglamentación de las garantías de no repetición mediante el fortalecimiento de los diferentes planes y programas que conforman la política pública de prevención y protección de las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario. Adicionalmente, el decreto 4800 de 2011[140] reglamentario de la ley 1448 reitera que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para evitar la ocurrencia de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y a neutralizar o a superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno. Asimismo, dicho decreto señala que la "*Prevención Temprana*" se entiende orientada a identificar las causas que generan las violaciones en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, y adoptar medidas para evitar su ocurrencia, y que la "*Prevención Urgente*" tiene lugar en el momento en el que, ante la inminencia de una violación de derechos humanos, se adoptan acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos para mitigar los efectos de su ocurrencia (Art. 193).

El mismo decreto 4800 estipula que el Gobierno Nacional coordinará la elaboración de un Mapa de Riesgos como una herramienta metodológica de identificación del riesgo de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la restitución de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley, que deberán ser priorizados para su protección frente a situaciones de amenaza, pérdida y daño (Art. 194 y 197). El mismo decreto dispone que la Defensoría del Pueblo diseñará e implementará un Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas durante el año siguiente a la publicación de la norma, el cual se alimentará de diferentes fuentes institucionales, sociales y comunitarias, con el propósito de monitorear y advertir situaciones de riesgo de inminencia, coyuntural y estructural. Dicho Sistema de Información hará seguimiento a la evolución del riesgo y al impacto y resultados de la respuesta institucional en la superación de las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, para lo cual, las instituciones con responsabilidades en materia de prevención y protección aportarán en forma oportuna e integral la información que se les requiera (Art. 200).

Además, el decreto 4800 señala que las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior con base en los informes realizados por el SAT, en el marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas-CIAT-, serán atendidas de manera oportuna y adecuada por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, responsables en la prevención a las violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y reportarán a la secretaría técnica de la CIAT en los términos establecidos, sobre los avances en la implementación de las mismas (Art. 200, Parág.)

[140] Decreto 4800 de 2011, citado *supra* en Nota 35.

Para que los Informes de Riesgo elaborados por el SAT y sus Notas de Seguimiento realmente constituyan en el elemento principal de la emisión de alertas tempranas y la adopción de medidas de prevención y protección en casos específicos debería darse aplicación a las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos[141]. En tal sentido, el SAT debe constituirse en la columna vertebral de un sistema nacional de prevención y protección de los derechos humanos, pues a partir de la información y el análisis de su equipo de analistas regionales se hace posible identificar los actores y factores de riesgo de violación contra los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, incluso las circunstancias y los hechos causantes del desplazamiento forzado. Por consiguiente, la información y análisis del SAT deberían ser la base para el diseño, implementación y evaluación de políticas y planes de prevención y protección, es decir, la materia prima para la planificación de la respuesta estatal de prevención y protección, abarcando los procesos de restitución de tierras y retorno, al igual que en los casos de reasentamiento.

Las medidas adoptadas hasta hora con la finalidad de fortalecer el SAT, de conformidad con lo dispuesto en la ley 1448 de 2011 y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se reseñan a continuación:

a. El Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo para el período 2009-2102[142], en su Línea de Visión n.° 5 y su Política Global 5.1, contempla promover la adopción de medidas de prevención ante las amenazas de vulneración de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y contribuir a la protección de los derechos humanos.

En el mismo sentido, el Plan Estratégico del SAT 2009-2012[143] incluyó el fortalecimiento de la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado y del SAT, además de medidas como la cualificación de la labor de monitoreo, análisis, advertencia y seguimiento del SAT con enfoque diferencial; la consolidación del equipo de profesionales, el fortalecimiento de la capacidad de incidencia en el impulso de la respuesta estatal de prevención y protección, el impulso y acompañamiento a las estrategias de la población civil y la promoción de alianzas estratégicas para fortalecer las capacidades del Sistema.

La Defensoría del Pueblo estima que la apropiación presupuestal para el SAT cubre desde 2012 el 98% de los recursos de funcionamiento y la vinculación de cerca del 50% de consultores a la nómina de planta de personal. Con la apropiación presupuestal de 2013 se contempla una segunda fase de incorporación de de consultores a la planta de personal. Estas medidas contribuyen a un proceso de institucionalización del SAT que

---

[141] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –Acnur-, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia Enero 2004 - abril 2007*, Bogotá D.C., agosto de 2007, pág. 217.
[142] Resolución Defensorial 753 de 2009*, Por medio del cual se adopta el plan estratégico de la Defensoría del Pueblo para vigencia 2009 a 2012*.
[143] Defensoría del Pueblo, citado *supra* en Nota 43.

permite que su trabajo de monitoreo y advertencia de riesgos cubra el total del territorio nacional[144].

b. Adicionalmente y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y la ley 1448 de 2011, se introdujeron modificaciones a la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, que pasó a denominarse Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario[145], la cual queda constituida por cuatro grupos de trabajo: de monitoreo, análisis y advertencia; de seguimiento e indicadores; de proyección social e interinstitucional y de gestión técnica y operativa.

c. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, la estrategia de seguimiento a la respuesta estatal a las situaciones de riesgo advertidas por el SAT está soportada en un *protocolo de monitoreo, advertencia y seguimiento* y se desarrolla mediante el *oficio de seguimiento* y la *ficha de seguimiento*, instrumentos que fueron modificados en 2013. Con la información suministrada por parte de las autoridades responsables en su respuesta a los *oficios de seguimiento* se alimenta el análisis del SAT a la evolución del riesgo y se define la emisión de una Nota de Seguimiento o un nuevo Informe de Riesgo, con formulación de nuevas recomendaciones o reiteración de las anteriores[146].

d. La articulación con la Procuraduría General de la Nación y las Personerías Municipales debe contribuir al seguimiento a la aplicación de las recomendaciones del SAT. A través la directiva conjunta 004 de 2012 se reiteró a los Procuradores y Defensores Regionales la disposición que requiere su presencia en el Grupo Técnico de Evaluación del Riesgo del Programa de Protección a Víctimas y Testigos y en los Comités de Justicia Transicional creados por la Ley de Víctimas[147]. Para tales efectos, el SAT realizó un encuentro con la Procuraduría Delegada en materia de derechos humanos y asuntos étnicos y los procuradores regionales y provinciales.

Las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos han manifestado con frecuencia su preocupación sobre la aplicación de recomendaciones emitidas por el SAT por parte de las autoridades competentes, ya que en no pocas ocasiones han ocurrido violaciones graves a los derechos humanos de personas y comunidades en lugares donde el SAT había advertido el riesgo y recomendado la aplicación de medidas de protección y prevención.

No obstante, el SAT no realiza evaluaciones para medir la eficiencia de las políticas generales, de las políticas y programas desarrollados por otros organismos. Con relación al

---

[144] *Ibídem.*
[145] Resolución 075 de 2012.
[146] Defensoría del Pueblo, citado *supra* en Nota 43.
[147] Directiva Conjunta 004 de 2012 de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, *Directrices para la atención a las víctimas del conflicto armado, el diligenciamiento del Formato Único de Declaración para la Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas y el seguimiento al desarrollo de la Ley 1448 de 2011*

tema del presente texto, el SAT tampoco sigue la aplicación de sus recomendaciones por parte de la Unidad Nacional de Protección y la Unidad de Restitución de Tierras. El proceso de seguimiento y evaluación de las respuesta gubernamental a las recomendaciones formuladas por el SAT se realiza a partir de un protocolo e indicadores, contrastando los informes y recomendaciones del SAT con la evolución del riesgo, a fin de determinar la superación o mitigación de las condiciones de amenaza o el mejoramiento de las condiciones de desprotección social y vulnerabilidad de la población.

El SAT insiste en que sus recomendaciones tienen carácter vinculante, de conformidad con el decreto 4800 de 2012 (Art. 200, Parág. 2). No obstante, dicha norma no hace referencia al SAT, sino a las recomendaciones de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT-, instancia que no siempre decide emitir alertas tempranas y adoptar las recomendaciones contenidas en los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento emitidas por el SAT. Lo anterior da lugar a que las autoridades destinatarias de las recomendaciones de prevención y protección no interpreten como vinculantes dichas recomendaciones que no llegan al nivel de declaratoria de alerta temprana por parte de la CIAT.

Otra vacío que impide que la labor del SAT tenga un impacto preventivo efectivo es que sus actividades de monitoreo y análisis no se ocupan del riesgo y las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario originado en las actividades de la fuerza pública. Por lo tanto, para que la labor del SAT tenga un impacto preventivo más amplio y efectivo, es imprescindible que en su proceso de fortalecimiento sea integrado el monitoreo y análisis de los riesgos generados por la presencia y acciones de la totalidad de los actores armados del conflicto armado, inclusive la fuerza pública y el riesgo que produce la participación de esta en las hostilidades, los operativos de erradicación de cultivos de uso ilícito y las acciones cívico-militares y de control poblacional que caracterizan la política de consolidación territorial.

De igual manera, es indispensable que las autoridades locales y nacionales asuman plenamente el carácter vinculante de las recomendaciones de prevención y protección formuladas por el SAT, que además se cree un mecanismo para el seguimiento de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de dichas recomendaciones por parte de las autoridades civiles y militares, del orden local y nacional a las cuales- están dirigidas y que se investigue y que haya sanción a los responsables del incumplimiento de las recomendaciones. Lamentablemente, en muchos casos, las medidas recomendadas por el SAT son ignoradas y se producen hechos violatorios de los derechos humanos, sin que se adelante una investigación por la omisión de las autoridades presuntamente responsables de la omisión.

Por otro lado, los alcances y la independencia del SAT de la Defensoría del Pueblo continúan condicionados por la existencia de CIAT, instancia gubernamental que, con base en los documentos del SAT tiene la facultad de tomar las decisiones sobre la emisión de las alertas tempranas. En el período del presente reporte (2012 y junio 30 de 2013), el SAT

emitió 53 Informes de Riesgo y 30 Notas de Seguimiento que suman 83 situaciones de riesgo. Superando la proporción de años anteriores, la CIAT declaró la alerta temprana par la totalidad de las situaciones de riesgo mencionadas, pero en años anteriores muchos de las advertencias del SAT fueron desestimadas por la CIAT y no se tradujeron en alertas tempranas.

El fortalecimiento del SAT debe estar orientado a garantizar su independencia, de manera que la labor de monitoreo, análisis y formulación de recomendaciones de prevención y protección no se limiten y distorsionen en la CIAT, instancia esta última que muchas veces hace las veces de filtro para los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento del SAT y en la que se imprime un enfoque de seguridad y defensa militar a las recomendaciones de prevención y protección.

Los aspectos críticos mencionados anteriormente constituyen una seria dificultad para que el SAT pueda ajustarse a sus principios humanitarios y el "*deber de protección de la población civil, sin generar riesgos adicionales ni agravar los preexistentes y la promoción de la intervención humanitaria, sin propiciar o constituir ventaja alguna para los actores que participan en la confrontación armada*"[148].

Por lo tanto, se hace indispensable que la aplicación de las recomendaciones del SAT disponga de un mecanismo de monitoreo, ya que en muchas ocasiones estas no se aplican o son interpretadas por la Fuerza Pública en función de sus tareas de defensa y seguridad que, como se ha expuesto en el presente informe, en muchas ocasiones no son respetuosas de las obligaciones de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La concepción militarista que distorsiona donde con base en información de la fuerza pública la obligación estatal de prevención se refleja en la respuesta por parte de la fuerza pública a la evaluación de riesgo para los derechos humanos de la población civil. En tal sentido, el Ejército Nacional concluye que existe un incremento en la emisión de Alertas Tempranas a partir de Informes de Riesgo y un cumplimiento de la misión en cuanto a la emisión de órdenes de Operaciones Militares, participación en Consejos de Seguridad, seguimiento permanente del ambiente operacional y los métodos militares como son las jornadas de cooperación civil-militar y proyectos en desarrollo que contribuyen con otras entidades del Estado para la asistencia humanitaria de la población vulnerable[149].

Los datos aportados por el Ministerio de Defensa acerca de la actuación de la Fuerza Pública con respecto a los 394 Informes de Riesgo del SAT de 2013 se traducen en 284 "*mitigados*" y 110 siguen "*vigentes*", mientras que de 296 Alertas Tempranas emitidas, 216 han sido "*mitigadas*" y 80 permanecen "*vigentes*". Los conceptos de *mitigación* y *vigencia* del riesgo no son explicados por el Ministerio de Defensa Nacional.

---

[148] *"Sistema de Alertas Tempranas, Naturaleza y principios"*, Defensoría del Pueblo. Disponible en http: //www.defensoria.org.co/?_s=sat&_op=3

[149] Ministerio de Defensa Nacional, citado *supra* en Nota 113.

De manera similar, los comandantes de Policía no consideran vinculantes las medidas consignadas en los Informes de Riesgo del SAT. Por el contrario, dichos oficiales de la Policía implementan "*actividades de inteligencia con el fin de verificar, confirmar o desvirtuar la información*"[150]del SAT y a conformar Comandos Operativos de Seguridad Ciudadana para realizar seguimiento a las situaciones descritas en los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento. En dicho sentido, para dar respuesta adecuada a la información y recomendaciones del SAT la Policía adelanta acciones de fortalecimiento de personal y logístico y Consejos de Seguridad, entre otros.

4.6 El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre la Fuerza Púbica como garantía de no repetición

La fuerza pública no está sometida al control efectivo de las autoridades civiles en la totalidad del territorio nacional. En las Zonas de Consolidación Territorial, en algunas de las cuales se focalizó el registro de tierras abandonadas con base en información de la fuerza pública, el control principal lo tiene la fuerza pública, que ejerce la dirección y ejecución de programas sociales y acciones humanitarias que debieran estar a cargo de las autoridades civiles locales y nacionales.

Durante los dos períodos de gobierno del presidente Álvaro Uribe V. – 2002 -2006 y 2006-2010-, la presencia del Estado y el impulso al desarrollo socio-económico en las zonas de conflicto armado se impulsaron al amparo de las acciones militares de la política de "*Seguridad Democrática*". Las estrategias de dicha política promovían el involucramiento de la población civil en el conflicto armado y causaron graves violaciones a los derechos humanos como detenciones arbitrarias individuales y masivas, ejecuciones extrajudiciales, conocidas como "*falsos positivos*"; interceptaciones ilegales de comunicaciones y acciones de desprestigio de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, congresistas, defensores de derechos humanos y miembros de la oposición política[151].

En el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, la mencionada política ha tenido continuidad bajo el nombre de *"Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad*" [152], de la cual hacen parte la recuperación social del territorio[153] del Plan

---

[150] *Ibídem.*

[151] Comisión Colombiana de Juristas, *En contravía de las recomendaciones internacionales "Seguridad democrática", derechos humanos y derecho humanitario en Colombia: agosto de 2002 a agosto de 2004*, diciembre de 2004.

[152] La *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad* busca "*alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional*". Ver al respecto: Ministerio de Defensa Nacional, *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, mayo de 2011. Disponible en http:/ /www.fac.mil.co/recursos_user/documentos/Politica.pdf

[153] La *Recuperación Social del Territorio* busca "*contribuir a la consolidación del Estado Social de Derecho en aquellas zonas del país en donde la presencia del Estado ha sido históricamente débil o inexistente*". En el artículo titulado: "*A new weapon against Colombian rebels. Government Bringing Social Programs to Long-Neglected Regions in Bid to Establish a State Presence*", publicado el 10 de julio de 2007 en el Washington Post, el entonces Ministro de Defensa y actual presidente de la República Juan Manuel Santos presentó la Doctrina de Acción Integral como una estrategia nueva de su ministerio. El 10 de julio de 2007, el Washington Post publica un artículo titulado "*A new weapon against Colombias rebels. Government Bringing Social Programs to Long-Neglected Regions in Bid to Establish a State Presence*", en el cual el entonces ministro de Defensa Nacional, Juan Manuel Santos, presenta la Doctrina de Acción Integral como

Nacional de Consolidación Territorial, con su mecanismo llamado Centro de Coordinación Acción Integral –CCAI- y la implementación de acciones conjuntas entre entidades militares, de policía y civiles del Estado que buscan el involucramiento de la población civil a favor de la Fuerza Pública en actividades de contrainsurgencia.

Dicha política se guía por la *Doctrina de Acción Integral del Estado* –DAI-, que concibe la seguridad como motor de crecimiento económico, a través de la conquista del "*alma y el corazón*" de la población[154]. Las Fuerzas Militares confirman que la "*Acción Integral debe estar acompañada de un plan de guerra con actitud estratégica, a nivel interno, ofensivo, contundente y persistente. De esta forma continuar destruyendo los centros de gravedad de estas organizaciones y consolidar victorias militares estratégicas, combinadas con acciones de protección y apoyo a la población civil, la infraestructura económica y el control territorial (Acción Integral Coordinada)*"[155].

El segundo objetivo sectorial de la Política de Seguridad y Defensa -"*Desarticular los grupos al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación*"- comprende una estrategia de fortalecimiento de la "*Acción integral*" mediante un "*plan estratégico de acción integral que será liderado en las zonas rojas por las Fuerzas Militares, para llevar irreversiblemente la presencia del Estado, proteger la población y aislarla de la influencia de actores violentos. En las zonas amarillas de seguridad, ya recuperadas, se aplicará la política de consolidación, liderada por la Presidencia de la República, obedeciendo a la lógica estratégica de crear gobernabilidad democrática para consolidar la Seguridad*"[156]. En desarrollo de la Política de "*Seguridad Democrática*" el gobierno anterior puso en marcha la *Acción Integral* y la estrategia de guerra descrita a través del CCAI, mecanismo considerado una "*herramienta altamente sinérgica denominada proceso de coordinación interagencial*" que integrado a diferentes entidades estatales, con un gran peso de la Fuerza Pública[157].

---

una estrategia nueva de su ministerio para los próximos años: "*Tenemos que ir a las zonas más apartadas donde hay narcotráfico, grupos ilegales y pobreza. Ahora alinearemos nuestros esfuerzos de modo que lo permita al Estado de ir y limpiar y después mantener estas zonas –lo que los militares llaman 'limpiar y mantener' Y el aspecto de 'mantener' tiene que ver con la presencia del Estado, de instituciones diferentes a los militares. Vamos con brigadas de médicos, profesores, el sistema de justicia.*" La directiva presidencial 01 de 2009 emitió las directrices generales para llevar a cabo la Doctrina de Acción Integral a través del *Plan Nacional de Consolidación Sostenible*, el cual hace referencia a un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales civiles y militares para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz. Como parte integral de la política de *Seguridad Democrática*, las acciones de recuperación social del territorio involucran a la población civil en el conflicto armado, contrariamente al principio de distinción entre civiles y militares.

[154] Ministerio de Defensa Nacional, *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, mayo de 2011. Disponible en http:/ /www.fac.mil.co/recursos_user/documentos/Politica.pdf

[155] Montoya Uribe, Mario (General), "*La Acción Integral: una estrategia para ganar la guerra en Escuela Superior de Guerra*", en Centro Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional – CEESEDEN -, julio de 2007, pág. 20 y 21.

[156] *Ibídem.*

[157] El Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI- está conformado la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el ministerio del Interior y de Justicia, el ministerio de Educación, el ministerio de Protección Social, el ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil. El Comité Directivo del CCAI, compuesto por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Viceministro de

De acuerdo con la política mencionada que busca un triunfo militar, el modelo operacional de las Fuerza Militares consta de cuatro líneas estratégicas: 1) Operaciones de inteligencia, 2) Operaciones de control militar de área activo, 3) Operaciones de destrucción, 4) Operaciones de consolidación: Una vez recuperadas las áreas, se consolidan con operaciones orientadas a mantener la presencia del Estado buscando el apoyo de la población civil y la legitimidad de la fuerza.

La cuarta línea estratégica del modelo operacional mencionado se materializa en el *Plan Nacional de Consolidación Sostenible*, que, según la definición oficial, sería un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano.

Como señaló la CCJ en su informe anterior sobre la política de restitución de tierras, dicha política de seguridad y defensa y los retornos de las víctimas a sus lugares de origen están supeditados a planes de seguridad territorial que integran el Plan Nacional de Consolidación Territorial, en particular, cuando se trata de procesos colectivos de restitución y retorno colectivos (Art. 218, decreto 4800 de 2012). De hecho, las doce macro zonas de restitución de tierras se decidieron con base en la información suministrada por la Fuerza Pública y el Consejo Nacional de Seguridad y, por lo tanto, diez departamentos incluidos en la macro focalización coinciden con Zonas de Consolidación Territorial de la política militar de "*seguridad democrática*", donde la fuerza pública ejerce control territorial y poblacional para generar la confianza de los inversionistas privados[158]: en Antioquia y Córdoba se encuentra una Zona de Consolidación Territorial –ZCT- del Nudo del Paramillo; en Bolívar y Sucre se encuentra la ZCT de Montes de María; en Meta se encuentra la ZCT de La Macarena; en Nariño está otra ZCT, al igual que en Putumayo y Chocó; en Norte de Santander se encuentra la ZCT del Catatumbo; Cauca, Tolima, Valle del Cauca y Cauca se encuentra parte de la ZCR de la cordillera Central; y una parte de Cesar también tiene ZCT.

El Consejo Nacional de Seguridad, encargado de definir las zonas la macro focalización del Registro de Tierras Abandonadas y Despejadas, es además la instancia coordinadora de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial que comprende 9 regiones en 13 departamentos y 58 municipios[159].
En conclusión, las autoridades civiles no tienen el total control sobre la fuerza pública, ya que esta última un elevado peso e influencia muy altos sobre la población y algunas entidades públicas en las zonas de consolidación territorial.

Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares y los delegados de las entidades, tiene como funciones la definición de directrices, toma de decisiones y definición de recursos.

[158] Comisión Colombiana de Juristas, citado *supra* en Nota 1, págs. 51 y 52.

[159] Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, *Plan Estratégico Institucional*, Bogotá D.C., noviembre de 2013, págs. 3 y 6.

4.7 El Estado no ha cumplido su obligación de promover mecanismos para prevenir y resolver los conflictos sociales

Las difíciles condiciones de vida de amplios sectores de la población colombiana siguen motivado frecuentes e intensos conflictos sociales. Entre las causas de las desigualdades sociales y de potenciales conflictos advertidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[160] se encuentran los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales firmados por el Estado y sus efectos sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos marginados y en condiciones de vulnerabilidad como los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas y el campesinado; el elevado nivel de desempleo, en particular en las zonas rurales y entre los jóvenes y las mujeres; las grandes desigualdades en la distribución de los ingresos; el elevado número de personas que viven en la pobreza (el 46% de la población) y en la extrema pobreza (el 17,8% de la población).

El mismo Comité manifestó su preocupación ante los altos niveles de pobreza extrema de población rural colombiana y las consecuencias de la política de fomento de los productos agrícolas de exportación, como los agro combustibles, que privan a los campesinos de la posibilidad de cultivar sus tierras; la desigual distribución de las tierras, en manos de una minoría de propietarios, y la ausencia de una reforma agraria genuina; al igual que las consecuencias negativas de las medidas de lucha contra los estupefacientes, así como las fumigaciones aéreas que tienen graves consecuencias para la salud humana, los medios de subsistencia de las comunidades y su seguridad alimentaria.

Precisamente la falta de atención y de solución adecuada a las cuestiones de preocupación señaladas por el Comité, sumadas al incumplimiento de compromisos adquiridos por parte del Estado con las organizaciones y comunidades en negociaciones de anteriores conflictos han derivado en protestas sociales, como la movilización campesina en la región del Catatumbo (Norte de Santander), el Paro agrario nacional y la Minga Indígena Social y Popular. Frente a las anteriores y otras manifestaciones de inconformidad social, el gobierno ha reaccionado con señalamientos y descalificaciones públicas, que buscan emparentar las protestas con los grupos guerrilleros, y con acciones represivas por parte de la Policía y el Ejército.

Se debe recordar que las Naciones Unidas han reiterado que los Estados tiene la obligación de respetar y garantizar las manifestaciones de protesta social, conforme a los dispuesto en instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece que la participación en

[160] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 44º período de sesiones *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Colombia*, E/C.12/COL/CO/5, junio 7 de 2010.

protestas pacíficas puede ser una forma importante de ejercer los derechos de libertad de asociación pacífica y libertad de expresión[161].

Igualmente, la Acnudh ha reiterado que los Estados deben reconocer el rol positivo de las protestas pacíficas como un medio para fortalecer los derechos humanos y la democracia[162]. Asimismo, ha señalado que los Estados deben garantizar los derechos a la libertad de reunión pacífica, libertad de asociación y libertad de opinión y expresión, los cuales son componentes esenciales de la democracia y son indispensables para el pleno disfrute de todos los derechos humanos (Párr. 9). También ha señalado que los organizadores de las manifestaciones no deben ser considerados responsables por el comportamiento violento de otras personas (Párr. 10), que la dispersión de las reuniones solo debe ser una medida excepcional y que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley no deben recurrir a la fuerza durante las manifestaciones pacíficas y deben asegurar que la fuerza solo sea usada en casos excepcionales (Párr. 13).

Además, la Acnudh ha señalado que nadie debe ser penalizado o sujeto a cualquier amenaza o acto de violencia, acoso, persecución, intimidación o represalias por referirse a temas de derechos humanos a través de protestas pacíficas o por reportar violaciones a los derechos humanos y abusos cometidos en el contexto de protestas pacíficas (Párr. 15), a la vez que ha indicado que la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de protestas pacíficas requiere un marco legal adecuado y esfuerzos continuos para su efectiva implementación (Párr. 78).

Por su parte, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, ha recomendado a los Estados emplear un "*manejo negociado*" de las manifestaciones, lo cual significa que el rol de la policía debe ser de protección de los derechos, facilitar, más que frustrar, las manifestaciones, y ayudar a disolver la tensión y prevenir una peligrosa escalada de la situación (Párr. 24).

Con relación al movimiento de protesta campesino en la región del zona de Catatumbo, la oficina de la Acnudh en Colombia indicó que *"[l]os campesinos tienen quejas valederas con relación a la garantía de sus derechos. Es importante escucharlos y no estigmatizarlos, y que ellos y ellas se manifiesten con respeto en relación con los derechos de todas las personas. La Oficina lamenta la pérdida de la vida de los cuatro campesinos y llama a las partes a que continúen los diálogos y lleguen a acuerdos respetuosos de los derechos humanos*"[163]. Del mismo modo, la Acnudh reconoció la gran frustración social generada por el estancamiento en el diálogo entre los campesinos y las autoridades estatales en el

[161] Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Artículos 19 y 21.

[162] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 22a sesión, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Medidas efectivas y mejores prácticas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las protestas pacíficas*, A/HRC722/28, enero 21 de 2013.

[163] "*Oficina de la ONU para los Derechos Humanos espera que se llegue a acuerdos que garanticen los derechos humanos de la población del Catatumbo*", Comunicado de Prensa, julio 10 de 2013. Disponible en http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2013/cp1239.pdf

marco de la Mesa de Interlocución creada en 2009, y por el incumplimiento en la creación de una Zona de Reserva Campesina[164], la falta de inversión social prevista por el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible para el Catatumbo y la ausencia de programas de apoyo para la sustitución progresiva de cultivos de uso ilícito. La Oficina verificó que en las protestas campesinas hubo disparos con fusiles, usualmente de dotación de la fuerza pública, lo que indicaría uso excesivo de la fuerza en contra de los manifestantes y habría provocado la muerte de los cuatro campesinos, enfrentamientos entre campesinos y fuerza pública y el cierre de vías que generó una grave crisis humanitaria.

No obstante, el gobierno del presidente de la República Juan Manuel Santos ha hecho caso omiso de las obligaciones anteriormente señaladas, ya que actualmente está promoviendo una reforma del Código Penal por la cual se permitiría penalizar severamente la protesta social, lo mismo que la convocatoria y participación en bloqueos de rutas y otras medidas de hecho, así como la figura agravante de movilizarse con el rostro cubierto. Se trata de un proyecto de ley presentado por el ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón, al Congreso de la República, que "*busca fortalecer la lucha contra la extorsión, el microtráfico, el contrabando, la minería criminal y el bloqueo de vías, a la par que se adoptan medidas para garantizar la protección de los menores de edad que infrinjan la ley penal*". De esta manera, el gobierno coloca en el mismo plano el tratamiento policial y judicial a la protesta social y el ataque a las fuentes de financiación de grupos terroristas y criminales.

Específicamente para enfrentar las protestas sociales, el citado proyecto de ley presentado por el Ministerio de Defensa contiene artículos que penalizan a las personas que "*inciten, dirijan, proporcionen los medios y promuevan los actos de violencia y vías de hecho que afectan el orden público, interrumpan vías y la normalidad de las actividades de los ciudadanos*". Adicionalmente, el proyecto de ley introduce agravantes para la utilización de elementos que impidan la identificación de las personas que participan en los "*actos vandálicos*" –como capuchas– y a la "utilización de menores y personas de la tercera edad"[165]. El Ministro de Defensa expresó que "*[e]l proyecto contempla normas severas contra los instigadores de bloqueos y los que cometen actos de terrorismo en esas manifestaciones. El Gobierno considera la protesta social válida y necesaria, pero cuando*

---

[164] La creación de las *Zonas de Reserva Campesina* –ZRC- fue ordenada por la 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* como las áreas de colonización y en donde predominen los baldíos. La figura está destinada a fomentar y estabilizar las economías campesinas de los colonos, así como a evitar la concentración de la propiedad territorial. Las ZRC fueron reglamentadas por el Decreto 1777 de 1996, además de las áreas de colonización y de predominio de baldíos "*las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural*", abriendo la posibilidad de establecer ZRC en el interior de la frontera agrícola. Existen solamente seis ZRC y en 2011 había doce solicitudes sin resolver por parte del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural –Incoder-.

[165] "*Mayores castigos y agravantes para extorsión, microtráfico y bloqueo de vías*". Bogotá, 11 de septiembre de 2013. Disponible en http: //www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/documents/News/NoticiaGrandeMDN/c04e925f-26fd-3010-c98a-9fdb7544f514.xml

se presentan esas situaciones y se violentan los derechos de los demás ciudadanos, debe tomar medidas"[166].

El citado proyecto de ley del Ministerio de Defensa contempla además el incremento del pie de fuerza de la Policía y la duplicación de las unidades de Escuadrones Móviles Antidisturbios (Esmad), sección de la Policía especializada en enfrentar mediante la fuerza las protestas sociales que ha sido objeto de denuncias por los excesos cometidos contra los manifestantes.

A propósito de este contexto adverso a la protesta social, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- programó una audiencia sobre "*Derechos humanos y protesta social en Colombia*" durante su 149º período de sesiones[167], en la que abordará las denuncias por los abusos de las fuerzas represivas colombianas y la estigmatización de líderes, quienes han sido señalados de guerrilleros, la judicialización de manifestantes, y anuncios oficiales de represión y judicialización, con el fin de desalentar la participación de la ciudadanía en las protestas. Durante la presentación de la agenda de las sesiones, el Secretario de la CIDH, Emilio Álvarez Icaza, hizo referencia a la represión de la protesta de la Minga Indígena Social y Popular en algunos departamentos del suroeste colombiano: "*Nos preocupan los últimos acontecimientos en el Cauca". (…)Estamos revisando información sobre la pérdida de varios indígenas en protesta a causa de operaciones policíacas, incluyendo tiros desde helicópteros. Si esa información se confirma, sería extraordinariamente grave*"[168].

Se puede concluir que el Estado colombiano tiene aún pendiente el cumplimiento de la mayor parte de las obligaciones con respecto a las garantías de no repetición de las violaciones contra los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario. Dichas garantías de no repetición son fundamentales para la viabilidad y sostenibilidad del proceso de restitución de tierras y para que las víctimas alcancen una solución duradera a la situación de desplazamiento forzado.

---

[166] "*Gobierno propone más penas a encapuchados que 'participen en actos terroristas' en manifestaciones*", diario El Tiempo.com, septiembre 11 de 2013. Disponible en http: //www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13058400.html

[167] Calendario de Audiencias 149o Período de Sesiones, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en http: //www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/Calendario149esp.pdf.

[168] "*La CIDH investigará casos de represión en Colombia*", Portal del Sur Agencia Latinoamericana de Noticias, octubre 24 de 2013. Disponible en http://portaldelsur.info/2013/10/protesta-social-la-cidh-investigara-casos-de-represion-en-colombia/

5. La ausencia de condiciones para la sostenibilidad de la restitución de tierras y la superación del desplazamiento

Los procesos de restitución de las tierras son uno de los componentes de la reparación a las víctimas, de las soluciones al desplazamiento y la superación sostenible del mismo. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar soluciones duraderas para las víctimas del desplazamiento, lo cual comprende condiciones para el retorno o el reasentamiento, voluntarios dignos y seguros, la restitución de las propiedades y posesiones, o la compensación, conforme a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos n.° 28 y 29[169].

El Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas estableció los criterios para valorar la obtención de una solución duradera a la situación de desplazamiento forzado en el llamado *Marco de Soluciones Duraderas*. De manera resumida, dicho Marco consta de los siguientes siete criterios: a) seguridad personal y pública; b) nivel de vida adecuado; c) acceso a los medios de subsistencia; d) restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad; e) acceso a la documentación; f) reunificación familiar; g) participación en los asuntos públicos; y h) acceso a recursos efectivos y a una justicia eficaz[170].

Para reunir los anteriores criterios, la política de restitución de tierras requiere de coordinación y colaboración armónica entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas – SNARIV-.

Asimismo, para conseguir que los procesos de restitución sean sostenibles y contribuyan a la superación de la condición de víctimas, además de concretarse en la restitución material de los predios, deben aplicar un enfoque integral de derechos (civiles y políticos, y económicos sociales y culturales). Los componentes y acciones de la restitución de las tierras deben ser incorporados a los planes de retorno y reasentamiento, observando siempre los principios de voluntariedad -que incluye distintas alternativas, información completa y participación-; dignidad - derechos económicos sociales y culturales-; y seguridad, esta última de acuerdo con el concepto amplio de protección de derechos humanos expuesto en una sección anterior del presente texto-.

Igualmente, la seguridad debe ajustarse al contenido del Principio Rector n.° 15 que reconoce el derecho de las víctimas a la protección contra el retorno o el reasentamiento a lugares donde su vida, su integridad o su salud puedan estar expuestas a riesgos.

---

[169] Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 10.

[170] Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin. Adición Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos,* A/HRC/13/21/Add.4, febrero 9 de 2012, Párr. 53 a 55.

Por otro lado, la condición de voluntariedad exige la existencia verdaderas alternativas al retorno, como son el reasentamiento y la integración local. Sobre las dos últimas alternativas no existen programas estructurados.

Las condiciones relativas a la dignidad implican que debe garantizar a las víctimas el disfrute de un nivel de vida adecuado, basado en los derechos económicos, sociales y culturales –alimentación y agua potable, vivienda adecuada y saneamiento básico, vestido, salud, educación y trabajo-. En el caso de la población rural, para el disfrute de un nivel de vida adecuado son determinantes las condiciones que permitan el uso adecuado de la tierra y de los recursos disponibles en ella, de manera que las víctimas puedan disponer de alimentos y cubrir todas sus necesidades. La garantía del derecho al nivel de vida adecuado requiere de una eficiente articulación y coordinación entre las entidades del SNARV, que hasta ahora solamente alcanza acciones institucionales separadas, como se expone a continuación para algunos componentes.

Con relación al derecho a la vivienda adecuada, uno de los derechos claves para que las víctimas alcancen en mencionado nivel de vida adecuado, según el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se suscribió un convenio con el Banco Agrario, en aplicación del cual se gestionaron 682 subsidios para vivienda rural. Sin embargo, el acceso a la vivienda dependerá de la implementación de los proyectos de vivienda de interés social prioritario del Ministerio de Vivienda y del Banco Agrario y de las 10.000 viviendas de la ley 1537 del 12 de junio de 2012. No obstante, no existe certeza acerca del número de soluciones de vivienda destinadas a víctimas del desplazamiento y procesos de restitución de tierras.

Aparte de que el acceso a los subsidios para vivienda contemplados en la *Ley de Víctimas* no cumplen con los estándares internacionales para las víctimas fijados en la normatividad internacional[171], no existe información disponible que permita conocer si los subsidios asignados fueron ejecutados en soluciones y si están cumplen con el contenido del derecho a la vivienda adecuada formulados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales citado en una aparte anterior del presente reporte.

La sostenibilidad de restitución de tierras en términos de restablecimiento de los derechos de las víctimas depende de manera determinante de la existencia de condiciones favorables para el desarrollo de sus actividades económicas en los lugares de origen. Con respecto a los derechos al trabajo y la alimentación, el gobierno ofrece el acceso al programa Familias en su Tierra[172]. Dicho programa está dirigido a población desplazada

[171] Los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas* establecen que todos los refugiados y desplazados 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°. 2.1). Asimismo, reiteran el derecho de toda persona a una vivienda adecuada (Principio 8.1).

[172] El programa *Familias en su Tierra* es un programa del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DAPS- que forma parte de la una estrategia *Incentivo para Retornos y Reubicaciones* del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DAPS-, la cual consiste en la implementación de "*medidas rápidas de asistencia y acompañamiento*

retornada y reasentada. Por su parte, la URT reporta la implementación del *Programa de Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras Nacional.* No se dispone de información que permita analizar los resultados de las anteriores dos iniciativas, en términos de seguridad alimentaria y generación de ingresos que garanticen el auto-sostenimiento de las víctimas una vez consigan la restitución material de la tierra. Sin embargo, su enfoque permite hacer una valoración positiva en los términos de los proyectos de "*impacto rápido*"[173], pero no de sostenibilidad a mediano y largo plazo.

Las sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras, además de las condiciones de seguridad y las garantías de no repetición, dependerá decisivamente de la existencia de condiciones que garanticen a las víctimas implementar, tanto familiar como comunitariamente, procesos de desarrollo rural campesino.

En esa dirección, la *Ley de Víctimas* dispuso la presentación de un proyecto de ley que regule el desarrollo rural del país, en un término de seis meses a partir de su expedición de la ley, en el que se prioricen las víctimas de despojo y abandono (Art. 206). Superado el plazo fijado sin que se haya aprobado la legislación sobre desarrollo rural, la prohibición por dos años de transferir los predios restituidos prevista por la *Ley de Víctimas* (Art. 101) pueden resultar insuficiente frente a las presiones de las empresas agro-exportadoras y mineras, y al fenómeno de acaparamiento de tierras mediante compra o arrendamiento.

En el plano local, la sostenibilidad de la restitución de tierras a mediano y largo plazo está determinada por los planes de desarrollo territoriales[174] que corresponden a las zonas focalizadas por el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas. Los planes de desarrollo territorial están alineados con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014[175] que busca la inserción de la economía local en el mercado internacional con base en cinco "*locomotoras del desarrollo*" (minería, infraestructura, innovación, agricultura y vivienda). Por consiguiente, los planes territoriales deben ajustarse al Plan Nacional de

---

a las víctimas del desplazamiento forzoso, dirigidas a la generación y/o potenciación de capacidades para el auto sostenimiento y subsistencia digna coadyuvando a su proceso de estabilización socio-económica con enfoque reparador. La estrategia busca contribuir al goce efectivo de derechos de la población víctima retornada o reubicada en alimentación, generación de ingresos, vivienda, con un trabajo diferencial para los grupos de especial protección constitucional y encaminada a la reparación integral, colectiva y simbólica". Ver al respecto http: //www.dps.gov.co/documentos/6497_ABCfamiliasensutierra.pdf

[173] Los *Proyectos de Impacto Rápido* –PIR son pequeños proyectos que buscan facilitar la transición de una situación de emergencia a una de desarrollo. Fueron ideados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –Acnur- en los años 90s.

[174] La ley 152 de 1994 Por *la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo 1994* estipula que los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley (Art. 31). Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin prejuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia (Art. 32).

[175] Ley 1450 de 2011 citado *supra* en Nota 82.

Competitividad[176], lo que significa importantes transformaciones territoriales para adaptar la economía local a las exigencias de los tratados internacionales de libre comercio y al papel asignado a la economía nacional en la explotación y exportación de recursos naturales.

Los planes departamentales de desarrollo tienen como eje proyectos de agroindustria y minería, con un componente de infraestructura de transporte (terrestre, fluvial, portuario y aéreo).

Las víctimas que consiguen la restitución de sus tierras y retornar o reasentarse no dispusieron de condiciones para participar en los Consejos Territoriales de Planeación[177] Por consiguiente, difícilmente los planes de desarrollo territorial habrán incluido en sus prioridades el desarrollo la economía de las víctimas que logran la restitución de su predios y de las poblaciones a las que estas pertenecen -campesinas, indígenas y afrodescendientes- que orientan el uso del suelo y de los recursos naturales locales a la producción de alimentos y otros productos para el auto-sostenimiento familiar y comunitario.

La contradicción existente entre las prioridades de los planes de desarrollo territorial en cuanto al uso del suelo y los recursos naturales con los derechos de víctimas restituidas – alimentación, vivienda, trabajo, salud, educación, desarrollo sostenible– dificultará la sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras.

La falta de priorización del desarrollo rural a nivel nacional y territorial puede conducir a que las víctimas pierdan las tierras restituidas vía venta, arrendamiento o abandono de las tierras restituidas, haciendo inútil la medida de protección de la restitución contemplada en la *Ley de Víctimas* que estipula que el derecho a 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 y que cualquier negociación de las tierras restituidas al despojado dentro de los dos años siguientes a la fecha de ejecutoria de la decisión de restitución, o de entrega, si esta fuera posterior, será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial (Art. 101).

En ausencia de una política de desarrollo rural que respete y promueva la autonomía y la economía de las poblaciones indígenas, campesinas y afrodescendientes, la restitución de tierras tendrá escasas posibilidades de alcanzar la sostenibilidad y existen grandes riesgos de que, transcurridos los dos años de protección de la restitución, las familias restituidas pierdan nuevamente sus tierras, y se dé continuidad al proceso de concentración y

[176] El documento CONPES 3527 de 2008 *Política Nacional de Competitividad* consta de 15 planes de acción, que comprende, entre otros aspectos, los de desarrollo de sectores de clase mundial, competitividad en el sector agropecuario, infraestructura de minas y energía, infraestructura de transporte y logística, sostenibilidad ambiental como factor de competitividad, y fortalecimiento institucional de la competitividad.

[177] De acuerdo con la ley 152 de 1994, los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios (Art. 34).

acaparamiento de tierras a favor de la ganadería extensiva, la agroindustria y la gran minería.

6. Los escasos progresos en la restitución de las tierras a refugiados y otras víctimas que han huido al exterior

La ley 1448 de 2011 reconoce a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario ocurridas en el marco del conflicto armado interno que se encuentran radicadas en otros países, pero dicho reconocimiento no se ajusta plenamente a los parámetros del Derecho Internacional de Refugiados[178], ya que no contempla medidas tendientes a garantizar las condiciones para la repatriación de las víctimas que se encuentran en el exterior y la restitución de sus tierras.

El Ministerio de Relaciones Exteriores considera que en el caso de que "*la víctima tenga protección internacional (refugiada, solicitante de asilo, o en situación de protección temporal humanitaria) debe consultar a las autoridades del Estado que le ofrece protección si acogerse a la Ley de Víctimas podría tener algún efecto en su estatus de protegido*"[179].

Por el contrario, es el Ministerio de Relaciones Exteriores, debería encargarse de adelantar la coordinación de los trámites o convenios necesarios con otros Estados a de para garantizar el éxito del proceso de reparación de las víctimas residentes en el exterior, en ejercicio de las competencias que le asigna la *Ley de Víctimas*, velando por el respeto sus derechos. El Ministerio debe proponer acuerdos con los gobiernos de los países receptores para que a estas personas se les permita solicitar la reparación sin que se afecte su estatuto, o sobre alternativas viables para que el Estado de acogida pueda asistir a la persona en la tramitación de la solicitud ante las embajadas o consulados colombianos.

Dicho Ministerio, a través de los consulados, es responsable de brindar "*orientación, divulgación y la repetición de la declaración y posiblemente la notificación de actos administrativos de las Unidades, una vez definida la ruta tanto de retorno y reubicación, como su reglamentación*"[180] En ese sentido, el Ministerio ha informado que elaboró la Guía para las Víctimas en el Exterior (*ABC de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para Víctimas en el Exterior*), cuya respectiva estrategia de divulgación estaba siendo diseñada por las áreas de prensa y comunicaciones del Ministerio, la Unidad Nacional de Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras. Debido a que no ha conseguido acceder al

---

[178] La *Convención sobre el Estatuto de Refugiados* define al refugiado como una persona que" *debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él*". Por su parte, la *Declaración de Cartagena de sobre Refugiado* de 1984 amplió la anterior definición de refugiado al incluir a "*las personas que han huido de su país (...) porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*".

[179] Ministerio de Relaciones Exteriores, *Respuesta al derecho de petición DF 116/1 presentado por la CCJ*, agosto 5 de 2013.

[180] *Ibídem.*

documento de la Guía, la CCJ no puede hacer comentarios al respecto en el presente reporte[181].

En el período de tiempo cubierto por el presente reporte, las Unidades de Víctimas y Restitución de Tierras desarrollaron actividades de capacitación virtual a los consulados de frontera, Argentina, Chile y Costa Rica para medir la funcionalidad del aplicativo de toma de declaraciones. Adicionalmente se desarrollaron actividades de capacitación presencial a los cónsules en Canadá, Estados Unidos, Bolivia, Brasil, México, Uruguay, Paraguay, España, Francia, Portugal, Suecia y Venezuela.

Ante la carencia de un aplicativo para la toma en línea de declaraciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha instruido a los cónsules para que las tomen de manera presencial y con la firma de las víctimas. A junio 30 de 2013, los consulados de Colombia habían recibido un total de 517 declaraciones a víctimas, de las cuales 16 solicitaron la inscripción en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas

Una vez hayan retornado las víctimas que se encuentren fuera del territorio nacional podrán acceder a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley, para lo cual deberán presentar la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas. Sin embargo, la aplicación de la *Ley de Víctimas* conlleva el riesgo de repatriación de las personas sin que se cumplan las debidas garantías. De este modo se estaría desconociendo el principio de *no devolución* (*non refoulement*), columna vertebral de la protección de los refugiados. Se deben evitar las repatriaciones que no sean voluntarias, haciendo valoraciones caso a caso. También deben evitarse las políticas masivas de repatriación que no se ajusten a los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. En los casos de repatriaciones voluntarias, es necesario que las personas tengan información completa y veraz acerca de la situación de seguridad de su lugar de llegada.

Adicionalmente, es necesario advertir que las víctimas residentes en otros países no cuentan con garantías para la restitución de sus tierras. La persona que solicita la restitución de su predio puede ser requerida por el juez de restitución. Sin embargo, la Ley no creó instrumentos para facilitar a las víctimas las diligencias judiciales de solicitud de la restitución, las cuales implican regresar al país, así sea de manera temporal, sin exponerse su vida a riesgo ni perder los derechos de protección internacional.

Con relación a la preocupación sobre el acceso de las víctimas a las medidas de asistencia y reparación previstas en la ley 1448 una vez hayan presentado la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas y retornado al territorio nacional[182], el Ministerio de

[181] En la respuesta al derecho de petición DF-116/1 presentado por la CCJ, el Ministerio de Relaciones Exteriores reporta la elaboración de la *Guía para las Víctimas en el Exterior* como parte de la implementación de sus obligaciones en el marco de la ley 1448 de 2011, pero no adjunto el documento. En el sitio de Internet del Ministerio se menciona dicha Guía pero no permite acceder a ella. En el sitio de internet de la Unidad de Víctimas no se encuentra la misma Guía. Consulta realizada el 28 de noviembre de 2013.

[182] Ministerio del Interior y de Justicia, *Las Diez Preguntas más Frecuentes sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras,* Pág. 17. Disponible en http: //www.leydevictimas.gov.co/#!informacion-importante

Relaciones Exteriores señaló que la Unidad de Víctimas estableció que dentro de los requerimientos mínimos que deben tener las declaraciones manuales tomadas en el exterior no se exige por obligación que las mismas hagan explicito el interés de retornar al país[183]. Sin embargo, el Ministerio no da cuenta acerca de comunicación o acción alguna dirigida a los consulados con la finalidad de que expliquen claramente a las víctimas que la rendición de la declaración y la solicitud de restitución no exigen el retorno al país.

El gobierno no da explicaciones a las víctimas radicadas en el exterior acerca de lo qué deben hacer en caso de que el juez de restitución los requiera en el proceso. Por lo tanto, es necesario que el gobierno reglamente el trámite que deben surtir las víctimas que se encuentran en el exterior en necesidad de protección internacional, para su acceso a la restitución de sus tierras despojadas o abandonadas, de modo que exista precisión acerca de la representación de estas víctimas en el proceso judicial, así como acerca de los mecanismos para realizar diligencias desde el país de acogida en el que se encuentren sin que ello interfiera en su estatus legal.

[183] Ministerio de Relaciones Exteriores, citado *supra* en Nota 181.

7. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se presentan las principales conclusiones sobre la implementación del proceso de restitución de tierras luego de dos años de la aprobación de la *Ley de Víctimas*. También se formulan las recomendaciones para distintos componentes del proceso de restitución de tierras.

7.1 La Unidad de Restitución de Tierras –URT- ha puesto en funcionamiento sedes regionales para la recepción de las solicitudes de restitución y mantiene en funcionamiento el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas, en el que son inscritas las solicitudes que cumplen con los requisitos de ley. Sin embargo, las solicitudes de restitución de predios localizados fuera de las doce macro zonas focalizadas no son inscritas y no existen alternativas para dichos casos.

La URT y las demás entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas deben estudiar esta problemática, que implica discriminación a un sector de las víctimas, y proponer mecanismos para que los solicitantes de restitución cuyos predios están localizados en lugares por fuera de las zonas macro focalizadas dispongan de alternativas de solución, como por ejemplo la compensación a través de la entrega de predios de similares características a los que fueron abandonados o usurpados o la indemnización monetaria.

7.2 El Fondo de la URT no dispone de predios para restituir en equivalencia ni de recursos para cubrir las compensaciones, lo cual implica que las víctimas cuentan con mínimas posibilidades de reasentamiento.

a. La URT debe adelantar un inventario los predios disponibles para los casos en los que las víctimas no desean o no pueden retornar a su lugar de origen, de manera que se garantice la compensación y el retorno.

b. El reasentamiento en tierras entregadas por la Dirección Nacional de Estupefacientes –DNE- no cumple en todos los casos con las condiciones de seguridad necesarias para el retorno. La URT y el Incoder deben explorar la viabilidad de la compensación por equivalencia y el respectivo reasentamiento se haga en predios diferentes a los expropiados a los narcotraficantes.

c. El gobierno no ha puesto en marcha alternativas de integración local en los lugares de recepción de las víctimas que no pueden o no desean retornar ante la ausencia de condiciones de seguridad y dignidad.

La URT debe diseñar un programa que permita que la compensación en tierras o compensación monetaria y la indemnización administrativa puedan ser utilizadas en la solución de la integración local.

7.3 La *Ley de Víctimas* estipula que las mujeres deben gozar de especial protección del Estado en los trámites administrativos y judiciales relacionados en esta ley, para lo cual la Unidad de Restitución de Tierras debe crear un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución (Art. 114).

El gobierno tomó medidas con la finalidad de que las mujeres conozcan su derecho a la restitución y los procedimientos para obtenerla bajo la *Ley de Víctimas*, lo cual es una acción importante pero insuficiente para garantizar el reconocimiento de los derechos de las mujeres en relación con las propiedades y posesiones.

Por lo tanto, sin más dilaciones la URT debe cumplir la disposición de la *Ley de Víctimas* sobre la creación de un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución de sus tierras.

7.4 El Ministerio de Relaciones Exteriores ha realizado actividades de capacitación con los funcionarios de los consulados sobre la restitución de tierras de las víctimas que se encuentran en otros países bajo protección internacional, al igual que acciones de difusión de información a las víctimas a través de los consulados.

Asimismo, el Ministerio junto con la URT publicó la Guía *ABC de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para Víctimas en el Exterior*. Esta Guía debe difundirse en los sitios de Internet del Ministerio y de la URT para que se conocida por las víctimas y las organizaciones que las apoyan.

A junio 30 de 2013, los consulados de Colombia recibieron solamente 16 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas de un total de 517 declaraciones tomadas a las víctimas. La ausencia de condiciones adecuadas para tomar las declaraciones, como la carencia de un sistema aplicativo para la toma en línea de declaraciones, sin duda influye en el bajo número de estas.

a. La CCJ reitera la recomendación al gobierno nacional sobre la necesidad de reglamentar los artículos de la *Ley de Víctimas* que se refieren a la reparación de las víctimas que residen en otros países. Esta reglamentación debe diseñar mecanismos que respondan a las necesidades de reparación y atención de las víctimas que se encuentran en otros países en necesidad de protección internacional, velando porque no produzcan un impacto indeseado sobre la situación legal de estas personas en los países de acogida ni las ponga en riesgo de ser repatriadas de manera no voluntaria.

b. En el mismo sentido, la CCJ reitera el llamado a la reglamentación del trámite que deben surtir las víctimas radicadas en otros países para acceder a la restitución de sus tierras despojadas o abandonadas, de tal modo que exista precisión acerca de la representación de estas víctimas en el proceso judicial, así como acerca de los mecanismos para realizar diligencias desde el país de acogida en el que se encuentren sin que ello interfiera en su estatus legal.

c. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe promover convenios con los gobiernos de los países de acogida a fin de garantizar el éxito del proceso de reparación de las víctimas, velando por el respeto sus derechos. Tales acuerdos deben garantizar que a las víctimas se les permita solicitar la reparación sin que se afecte su estatuto.

7.5 El Consejo Superior de la Judicatura ha nombrado los jueces y magistrados especializados en la restitución de tierras, sin embargo algunos de esos nombramientos son provisionales.

Luego de dos años de implementación de la *Ley de Víctimas*, los jueces y magistrados tienen 586 procesos de restitución en trámite y 138 sentencias. Los fallos de restitución proferidos cubren el 18% de los predios inscritos en el Registro, mientras que el 56% se encuentran en proceso de demanda y el 25,4% no ha sido objeto de trámite judicial

La importancia de la labor a cargo de los jueces y magistrados requiere que ellos cuenten con todas las condiciones necesarias para ejercer sus funciones de manera independiente, lo cual comprende condiciones de estabilidad laboral como corresponde a los servidores de la rama judicial por medio de su nombramiento en propiedad, y protección de su vida y la de sus familias frente a las presiones y amenazas provenientes de los grupos paramilitares, empresarios, funcionarios públicos y particulares que se han beneficiado del despojo de las tierras y están interesados en que la restitución no se lleve a término.

7.6 La persistencia de los grupos paramilitares y de las amenazas, intimidaciones y homicidios contra las víctimas y comunidades que solicitan y/o participan en la restitución de tierras hacen que no existan condiciones de seguridad para el retorno y para hacer efectiva la restitución material de los predios (no se ha hecho entrega material del predio en 112 casos y no han retornado las víctimas de 50 casos). Por las anteriores razones, muy pocas víctimas han retornado a las tierras restituidas o pueden hacer uso de estas.

Las víctimas que participan en procesos comunitarios de restitución de sus tierras continúan expuestas a amenazas, falsas acusaciones, homicidios y nuevos desplazamientos forzados. De manera particular, las mujeres líderes desplazadas sufren persecuciones, amenazas y hostigamientos, agresiones y actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado.

Pese al elevado nivel de riesgo, la política de protección a las víctimas no ataca las causas del riesgo, sus medidas tienen carácter reactivo y de mitigación, tiene una baja cobertura, no se sustenta en un análisis integral de las causas y factores de riesgo y tampoco tiene un enfoque integral de protección de los derechos humanos.

a. El gobierno debe diseñar una verdadera política de protección basada en un modelo integral constituido por la construcción de un entorno de pleno respeto de los derechos humanos; acciones reparadoras que restauren la dignidad de las víctimas; y acciones reactivas para tratar las pautas y patrones de violaciones de los derechos humanos, con el

objetivo de prevenir su repetición, detener los hechos y aliviar sus efectos inmediatos. En ningún caso las medidas de protección deben producir restricciones o violaciones contra los derechos humanos ni infracciones a las normas del derecho humanitario.

b. Además, el gobierno debe diseñar e implementar medidas de protección de carácter colectivo encaminadas a garantizar la protección de comunidades, especialmente de aquellas que se encuentran en procesos de retorno o reasentamiento. Dichas medidas deben respetar el *principio de distinción* de acuerdo con la condición de civiles que tienen las víctimas lo mismo los mecanismos de autoprotección que están adoptan.

c. Las iniciativas de autoprotección promovidas por las comunidades que defienden el derecho a la tierra deben ser respetadas por todas las autoridades, quienes deben brindarles apoyo y evitar cualquier pronunciamiento o acción tendientes a debilitarlas, cooptarlas o que pueda significar un incremento de los riesgos.

d. El gobierno debe garantizar la participación de las comunidades en el análisis de su situación de riesgo, en las decisiones sobre las medidas de protección, al igual que en la evaluación de las mismas y los ajustes correspondientes.

e. El gobierno nacional debe reconocer públicamente la legitimidad de la defensa del derecho a la tierra. Mediante comunicación oficial el gobierno debe prohibir a los funcionarios públicos civiles y militares lanzar falsos señalamientos y acusaciones públicas sobre las comunidades, organizaciones y defensores del derecho a la tierra que puedan suponer riesgo o desvirtuar la legitimidad de su labor.

f. La justicia debe investigar y sancionar a los responsables de las amenazas y homicidios contra las víctimas solicitantes en procesos de restitución de tierras.

g. Los desplazamientos forzados y las violaciones contra los derechos humanos de las víctimas de este fenómeno continúan en aumento sin que las conversaciones de paz entre el gobierno y el grupo guerrillero Farc haya conducido a una reducción de estos hechos.

Dicho proceso de negociación debe contribuir a la reducción de los efectos sobre la población civil y garantizar los derechos de las víctimas. Por consiguiente, ambas partes deben abstenerse de escalar el conflicto armado como mecanismo para obtener "ventajas" durante las conversaciones de paz, y comprometerse a respetar, de inmediato, el Derecho Internacional Humanitario y a iniciar un cese de hostilidades.

Es urgente que las partes acuerden un cese al fuego con el compromiso de respeto las obligaciones derivadas del DIH, lo cual sin duda tendría un impacto favorable sobre la protección de población civil, en especial sí las partes se comprometen a abstenerse de adelantar acciones que causan desplazamientos forzados, tales como ataques y bombardeos indiscriminados, uso de minas anti-persona, fumigaciones aéreas, actos de

violencia sexual, reclutamiento y utilización de niños y niñas, y cualquier otra modalidad de involucramiento de la población civil en las hostilidades.

h. Uno de los temas de la agenda de negociaciones de paz corresponde a los derechos de las víctimas. Las partes del conflicto armado deben suscribir un compromiso de respeto a los procesos de restitución de las tierras, para que los procesos de restitución y retorno se adelanten de manera que se garantice que las víctimas estarán libres de cualquier presión que busque su involucramiento en el conflicto armado.

7.7 Las medidas correspondientes a las *garantías de no repetición* de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario han sido implementadas de manera lenta y parcial.

a. El Estado debe cumplir su obligación de prevención de las violaciones contra los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario, para lo cual el eje central deben ser el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT- que debe continuar fortaleciendo su autonomía e independencia.

En este marco, el análisis adelantado por el SAT debe cubrir los riesgos provenientes de las acciones de todos los actores del conflicto armado, incluidas las operaciones de la fuerza pública.

En el mismo sentido, las recomendaciones de los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento del SAT de la Defensoría del Pueblo deben tener carácter vinculante, para lo cual se debe introducir una reforma que corrija las limitaciones impuestas por a CIAT a las advertencias y recomendaciones emitidas por el SAT. De igual manera, debe implementarse un mecanismo de seguimiento a la aplicación de las medidas de prevención y protección recomendadas por el SAT.

La información y recomendaciones de los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento del SAT deben ser la principal materia prima para tomar las decisiones sobre la implementación de la restitución de las tierras y la protección de las víctimas. En caso de incumplimiento debe investigarse la responsabilidad de las respectivas autoridades.

b. El gobierno debe reconocer la existencia de los grupos paramilitares y tomar acciones efectivas para su definitivo desmantelamiento, incluso sus estructuras económicas y políticas.

c. Los funcionarios públicos comprometidos en hechos de desplazamiento forzado, despojo de tierras y vínculos con el paramilitarismo deben ser investigados y juzgados, y se debe proceder a declarar su insubsistencia.

d. El Estado debe profundizar la investigación y difusión completa de la verdad sobre los responsables del desplazamiento forzado y el despojo de tierras, reforzando las acciones adelantadas por el Centro de Memoria Histórica en esta materia.

e. Las medidas de prevención de las violaciones contra los derechos humanos para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, como los miembros de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes y las mujeres, deben ajustarse a los estándares fijados en los instrumentos internacionales de protección.

Por lo tanto, el Estado debe cumplir plenamente los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, de conformidad con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Se debe garantizar de manera especial el derecho a la consulta previa para los proyectos que afecten los derechos de estas poblaciones y su derecho al territorio ancestral, así como la prohibición de las acciones militares y las fumigaciones aéreas sobre dichos territorios.

f. El gobierno debe cumplir plenamente las órdenes de la Corte Constitucional relativas a la protección de los derechos de las personas y poblaciones en situación de desplazamiento o en riesgo de serlo, quienes tienen una relación especial con la tierra, las cuales están contempladas en los autos de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004: Nos. 004 de 2009 (protección de los pueblos indígenas), 005 de 2009 (protección de las comunidades afrodescendientes) y 098 de 2013 (protección de los derechos de las mujeres desplazadas organizadas) y 200 de 2007 (protección de la vida).

De igual manera, el Estado debe garantizar de manera diferencial los derechos humanos de las mujeres víctimas del desplazamiento que participan en procesos organizativos, de conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional en los autos 092 de 2008 y 098 de 2013. Por su parte, la URT debe implementar el programa con medidas preferenciales para que las mujeres puedan acceder en condiciones de igualdad a la restitución de las tierras.

g. El gobierno nacional debe hacer un reconocimiento público de la legitimidad y legalidad de la labor de defensa de los derechos humanos de las víctimas, en especial el derecho a la tierra. Al mismo tiempo, deben rectificarse las acusaciones y señalamiento por parte de funcionarios públicos en contra de los líderes de las comunidades y los defensores de derechos humanos que resultan contrarias a las obligaciones internacionales del Estado.

Igualmente, el Estado debe garantizar el derecho de asociación y protesta social de acuerdo con los estándares de derechos humanos aceptados internacionalmente. También se debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica, libertad de asociación y libertad de, y dar un manejo negociado a los conflictos y protestas sociales.

Asimismo, el Estado debe garantizar que los participantes en las protestas sociales no serán penalizados, blanco de amenazas o actos de violencia, acoso, persecución, intimidación y represalias. En ese sentido, debe abstenerse de aprobar leyes contrarias a las libertades de asociación y de protesta por ser contrarias a las obligaciones de respeto a los derechos humanos y las libertades democráticas, como es el caso del Proyecto de Ley radicado recientemente por el Ministerio de Defensa Nacional.

7.8 A pesar de las difíciles condiciones para la restitución material de las tierras y el retorno, solamente se han emitido 11 órdenes de compensación que están siendo gestionadas por la URT. El gobierno no ha estructurado programas alternativos al retorno.

a. El gobierno debe estructurar programas de reasentamiento e integración local de las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* n°. 15, 28 y 29, como una alternativa de solución para las solicitudes restitución de tierras localizadas en zonas no focalizadas.

b. El Fondo de la URT y el Incoder deben adelantar un inventario de tierras disponibles para entregar a las víctimas en los fallos que ordenan compensación por equivalencia con predios de similares características.

c. Tomando en cuenta el alto riesgo que hasta ahora ha implicado el reasentamiento en tierras transferidas de la Dirección Nacional de Estupefacientes, esta no debe ser la opción preferente y, en todos los casos, debe estar precedida del análisis de las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad para el reasentamiento y el retorno.

7.9 El Programa de Alivio de Pasivos creado por la URT ha sido aprobado por los Concejos Municipales en 31 municipios micro focalizados. Esta decisión consiste en condonar y exonerar del impuesto predial, tasas y otras contribuciones a favor de las víctimas. Sin embargo, el programa no cubre los pasivos causados antes del desplazamiento forzado. En consecuencia, la sostenibilidad del proceso de restitución queda en cuestión debido al inminente riesgo de que víctimas pierdan los predios restituidos con las entidades del sector financiero.

El Ministerio de Hacienda, la URT y las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas deben estudiar la problemática de los pasivos de las víctimas con el sector financiero en la perspectiva de cubrir condonar dichas obligaciones a fin de contribuir a la sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras.

7.10 La *Ley de Víctimas* no incluyó medidas para restitución de las viviendas y el patrimonio de las víctimas, como lo establecen los *Principios sobre restitución de viviendas y patrimonio de las personas refugiadas y desplazadas internas* y a la jurisprudencia constitucional relativa a la política de vivienda para las víctimas del desplazamiento forzado. En su lugar, la Ley ofrece subsidios a las víctimas la postulación a subsidios para vivienda, haciendo caso omiso de que la Corte Constitucional ha señalado que dicho

mecanismo no es idóneo para garantizar a las víctimas el acceso al derecho a una vivienda adecuada.

a. No obstante, resulta alentador que algunos fallos de restitución contengan órdenes de restitución de las viviendas. Se espera que un mayor número de fallos se ajusten a las obligaciones internacionales en materia de restitución de vivienda y patrimonio.

b. El gobierno debe reformular la política de vivienda para las víctimas del desplazamiento de manera que se especifica para esta población, que cumpla con los estándares de contenido del derecho definidos por las Naciones Unidas y que se articule con los procesos de restitución de tierras y retorno, reasentamiento e integración local.

7.11 Algunos fallos de restitución ordenan medidas cautelares para proteger los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes de vulneraciones como resultado de proyectos mineros y agroindustriales.

De igual modo, algunas sentencias de restitución, basadas en los instrumentos de protección de los derechos humanos de las víctimas, que integran el bloque de constitucionalidad, y en la jurisprudencia, han incluido órdenes para garantizar los derechos de las víctimas y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es deseable que en sus fallos los jueces y magistrados de restitución continúen desarrollando dicho enfoque basado en los derechos de las víctimas, en especial el enfoque transformador de la reparación.

7.12 La *Ruta de reparación y atención a las víctimas del desplazamiento* propuesta por la Unidad Nacional de Víctimas debe ajustarse plenamente al contenido de los Principios Generales de la *Ley de Víctimas* (Igualdad; enfoque diferencial; complementariedad; derecho a la reparación integral; aplicación normativa y derechos de las víctimas).

El Principio sobre *Aplicación Normativa* de la *Ley de Víctimas* reconoce la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario que forman parte del bloque de constitucionalidad. Por consiguiente, las reglas y sub reglas de la *Ruta de Atención y Reparación a las Víctimas del Desplazamiento Forzado* debe ajustarse al *Conjunto de 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*; el *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos para la lucha contra la impunidad*; los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* y el *Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos* de Naciones Unidas.

7.13 La actuación de la justicia frente al delito de desplazamiento forzado no ha conseguido resolver la impunidad, que se mantiene en el 99% de los casos investigados.

a. El Estado debe cumplir plenamente sus obligaciones de investigar y sancionar los delitos de desplazamiento forzado y despojo, y develar la verdad sobre los hechos, de conformidad con las disposiciones de la Corte Constitucional y las recomendaciones de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos.

b. La Fiscalía General de la Nación debe desarrollar y mantener actualizado un inventario completo de los procedimientos penales por el delito del desplazamiento forzado y despojo de tierras, al igual que de los casos de amenazas, homicidios y desapariciones forzadas contra víctimas del desplazamiento y solicitantes de restitución de tierras.

c. Asimismo, la Fiscalía General de la Nación debe implementar plenamente su estrategia de investigación del desplazamiento forzado como delito autónomo con base en la determinación de patrones de comisión del delito. Para tales efectos, la Unidad de la Fiscalía especializada en los delitos de desplazamiento y desaparición forzada debe ser debidamente fortalecida.

d. El Estado debe abstenerse de aprobar normas que refuercen la impunidad en relación a graves violaciones a los derechos humanos, incluidos el desplazamiento forzado y las violaciones contra la vida y la integridad de las víctimas reclamantes de la restitución de sus tierras.

7.14 La sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras, como parte de la reparación integral a las víctimas de desplazamiento y despojo forzados, es uno de los principales desafíos. Hasta el momento, la restitución de tierras no consigue la articulación y coordinación necesaria para conseguir la reparación integral y la obtención de una solución duradera al desplazamiento.

a. Los procesos de restitución de tierras deben incorporar un enfoque integral de derechos humanos (civiles y políticos, y económicos sociales y culturales). Dicho enfoque debe ser incorporado en los planes de retorno o reasentamiento, en términos de seguridad, voluntariedad – que integra información completa y participación-, dignidad - que comprende los derechos económicos sociales y culturales- y seguridad que se debe enfocar de acuerdo con el concepto amplio de protección de derechos humanos.

Para tales efectos debe aplicarse el *Marco de Soluciones Duraderas* para los desplazados internos de Naciones Unidas citado en el presente reporte.

b. Los fallos de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras deberían incorporar las recomendaciones internacionales de derechos humanos y el *Marco de Soluciones Duraderas para los desplazados internos* de Naciones Unidas.

c. Las sentencias de restitución deberían ordenar la creación e implementación de mecanismos de seguimiento al cumplimiento de las órdenes contenidas en las mismas.

d. El Estado debe dar aplicación a las recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos que le han exhortado a formular e implementar una política de reforma agraria que redistribuya la tierra; garantice a la población rural el acceso a la propiedad con seguridad de la tenencia; apoye sus modelos de economía, mediante asistencia técnica y subsidios, fomentando la producción de alimentos con destino al consumo propio y al mercado interno; y garantice los derechos de las mujeres.

La política agraria debe garantizar los derechos territoriales de las poblaciones étnicas, mediante la constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas y la titulación colectiva a las comunidades afrodescendientes.

7.15 Las recomendaciones de los órganos internacionales de protección de derechos humanos anteriormente mencionadas deben incorporarse en el texto del proyecto de ley sobre la política agraria que el gobierno, de acuerdo a lo ordenado por la *Ley de Víctimas*, debió presentar al Congreso de la República en los seis meses posteriores a la aprobación de la misma.

7.16 Los Planes de desarrollo territorial deben incorporar las propuestas y proyectos de las víctimas que solicitan la restitución de sus tierras. Para hacer efectiva dicha incorporación, deben crearse condiciones para la participación de las organizaciones de víctimas en dichos Planes de desarrollo a través de los Consejos Territoriales de Planeación o de otro mecanismo de participación.

7.17 Los fallos de restitución de tierras deberían contemplar el impulso a proyectos viables de producción de alimentos para el autoconsumo de las comunidades como un factor que favorece el arraigo en los territorios, contribuye a la protección de los derechos de las comunidades rurales y a prevenir nuevos desplazamientos.

Diciembre 27 de 2013