**REPARACIÓN TRANSFORMADORA, RETORNO
Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS – APUNTES SOBRE
EL ARTÍCULO 101 DE LA LEY 1448 DE 2011**

MARÍA MARULANDA MÜRRLE
ALEJANDRO MOYA RIVEROS

Universidad de los Andes
Facultad de Derecho
Revista de Derecho Público N.º 29
Julio - Diciembre de 2012. ISSN 1909-7778

Reparación transformadora, retorno y restitución de tierras – apuntes sobre el artículo 101 de la ley 1448 de 2011

María Marulanda Mürle*

Alejandro Moya Riveros**

RESUMEN

A través de este texto se analiza la protección reforzada del artículo 101 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, mediante la que se prohíbe la enajenación de las tierras restituidas durante los dos años siguientes a la fecha de restitución. El análisis se realiza a partir del concepto de reparación transformadora, en el marco del desplazamiento forzado, el despojo de tierras, la restitución y el retorno de poblaciones campesinas. Se concluye, de manera general, cómo dicha protección resulta insuficiente pues no logra incidir o hacer frente a las causas estructurales del fenómeno del despojo, dejando a las víctimas propensas a sufrir nuevas ventas forzadas, ataques o desplazamientos.

PALABRAS CLAVE: reparación transformadora, restitución, tierras, víctimas, desplazamiento, retorno, despojo, violencia, conflicto, Colombia, Ley 1448.

ABSTRACT

throughout this essay, we analyze article 101 of Colombia's Victims and Land Restitution Law. This norm prohibits transactions over restored land during the first two years after refund. The analysis is based on the concept of transformative reparation in a forced displacement, dispossession, land restitution and return programs scenario. After the analysis, we explain how article 101 is inadequate. Due to its low impact on Colombia's armed conflict structural causes, this norm allows victims to suffer further forced sales, attacks and displacements.

KEY WORDS: Land, restitution, Colombia, victims, displacement, conflict.

* Abogada graduada con opción en Administración de Empresas de la Universidad de los Andes. Correo: m.marulanda106@uniandes.edu.co

** Abogado graduado de la Universidad de los Andes, cursa el programa de pregrado en Filosofía en la misma institución y trabaja en el Despacho del Ministro del Trabajo en la formulación de políticas públicas de empleo rural y urbano con enfoque diferencial para mujeres y víctimas de la violencia. Correo: amoya@mintrabajo.gov.co

SUMARIO

Introducción – I. LA REPARACIÓN TRANSFORMADORA – A. *Aproximación al concepto* – B. *Distinción entre la reparación transformadora y las políticas sociales* – II. DESPLAZAMIENTO FORZADO, DESPOJO, RETORNO Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS – A. *Retorno y restitución de tierras como mecanismos de reparación preferentes para la población desplazada* – B. *La restitución de tierras* – C. *Las estructuras de poder subyacentes al despojo de tierra y el desplazamiento forzado* – III. ANÁLISIS DEL POTENCIAL TRANSFORMADOR DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS CONTEMPLADA EN LA LEY 1448 DE 2011 – IV. CONCLUSIONES – Bibliografía.

Introducción

Con la expedición de la Ley 1448 del 2011 se erigió el nuevo marco jurídico e institucional para un programa de restitución masiva de tierras a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado. Siendo la restitución de tierras un componente esencial para el éxito de una política de retornos, su consagración en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras refuerza el compromiso del Gobierno con el retorno de la población desplazada como elemento fundamental para lograr la estabilización socioeconómica y la reparación integral de las víctimas de la violencia.¹

En estricto sentido, la restitución de tierras y el retorno de la población desplazada son mecanismos de reparación que pretenden restablecer a las víctimas a la situación en la que se encontraban antes de las violaciones sufridas. Sin embargo, teniendo en cuenta que la mayoría de víctimas del conflicto colombiano se encontraban en una situación de pobreza y exclusión, in-

cluso antes de sufrir las violaciones, la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios anuncian la adopción de un enfoque transformador de las reparaciones, que pretende cambiar los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización de algunos sectores sociales.² Asimismo, el Gobierno Nacional ha integrado el discurso de las reparaciones transformadoras en sus declaraciones y documentos de política pública.³ Frente a la restitución de tierras, en particular, el Gobierno ha afirmado que esta “no solo busca devolver a las víctimas de despojo y abandono a la situación anterior a la violación de sus derechos. También

1 El Gobierno Nacional ha manifestado que el escenario más propicio para la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado se da en el marco del retorno o la reubicación. Véase, por ejemplo, Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, 2011, p. 238 y Corte Constitucional de Colombia, Auto 219 de 2011, p. 213. Así mismo, el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 dispone que “la condición de vulnerabilidad manifiesta se declara en el marco de un proceso de retorno o reubicación, frente al restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en virtud de la política pública de prevención, protección, atención y reparación integral, mediante la cual se establece que se ha garantizado el goce efectivo de los derechos de las víctimas”, al tiempo que el artículo 72 de dicha ley consagra la restitución jurídica y material del propio predio como medida preferente para la reparación de las víctimas del despojo y abandono forzado de tierras. Nota: en lo referente a la restitución de tierras, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras contempla seis escenarios. Estos son: i) restitución de la tierra de origen y retorno; ii) restitución por equivalente y reubicación; iii) restitución y permanencia en el lugar de reasentamiento; iv) restitución por equivalente y permanencia en el lugar de reasentamiento; v) compensación monetaria con reubicación o vi) sin reubicación. Véase: Salinas, Hernández & Kalmanovitz, 2012.

2 El primer inciso del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, referido al derecho a la reparación integral, establece que “las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley” (subrayado fuera del texto). El enfoque transformador también se incluye en los decretos reglamentarios. El artículo 5° del Decreto 4800 de 2011, por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones, establece que: “las medidas de reparación contenidas en el presente Decreto buscan contribuir a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización, bajo el entendido que transformando dichas condiciones se evita la repetición de los hechos y se sientan las bases para la reconciliación en el país. El enfoque transformador orienta las acciones y medidas contenidas en el presente Decreto hacia la profundización de la democracia y el fortalecimiento de las capacidades de las personas, comunidades e instituciones para su interrelación en el marco de la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones. Asimismo las orienta a la recuperación o reconstrucción de un proyecto de vida digno y estable de las víctimas.” Por su parte, el artículo 28 del Decreto 4633 de 2011, “por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”, dispone que “el Estado garantizará la reparación integral para los pueblos indígenas con carácter transformador. La reparación integral, en tanto transformadora, no se limita al resarcimiento del daño material y espiritual, o al restablecimiento de la situación anterior al hecho victimizante, sino que también se verá complementada por acciones que contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.” La misma disposición se adopta en el artículo 33 del Decreto 4634, sobre reparaciones a víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano. El Decreto 4635 de 2011 sobre reparaciones a víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se refiere en el artículo 38 al carácter transformador de la reparación integral.

3 Gobierno Nacional, Respuesta al auto 219 de 2011, noviembre 8 de 2011, p. 107.

*persigue que las personas poseedoras y ocupantes puedan solicitar el título de propiedad de las tierras que han poseído o explotado en el mismo proceso de restitución.”*⁴ Además advierte que, a la luz de la reparación transformadora, “[l]a restitución jurídica y material de los predios estará acompañada de medidas de protección y de acceso a programas de desarrollo rural que le permita a los restituidos rehacer su proyecto de vida.”⁵

Una de esas medidas de protección está consagrada en el artículo 101 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De conformidad con esta disposición

[p]ara proteger al restituido en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal (...) una vez obtenida la restitución, cualquier negociación entre vivos de las tierras restituidas al despojado dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de ejecutoria de la decisión de restitución, o de entrega, si esta fuera posterior, será ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial, a menos que se obtenga la autorización previa, expresa y motivada del Juez o Tribunal que ordenó la restitución.⁶

Este mecanismo busca evitar nuevas violaciones a los derechos de los desplazados, quienes, una vez regresan a su tierra, pueden volver a ser víctimas de las estrategias de guerra de los grupos armados, de las empresas privadas y de

los terratenientes interesados en promover el despojo en varias regiones del país.

Sin embargo, en un contexto de conflicto armado en curso, marcado por fuertes disputas por el territorio, cabe preguntarse si la restitución formal y material de los predios despojados, acompañada de una protección de dos años para impedir su enajenación, tiene un potencial realmente transformador frente a la situación de las comunidades desplazadas por la violencia que regresan a sus tierras. A partir de dicho interrogante, el presente trabajo pretende analizar y evaluar si esta protección jurídica reforzada sobre los predios restituidos contribuye a la transformación de las relaciones agrarias en el país y garantiza la permanencia de la población retornante en sus lugares de origen.

A partir de una revisión de la literatura sobre la materia y teniendo en cuenta algunas experiencias similares, sostendremos que la protección de dos años establecida en el artículo 101 de la Ley 1448 es insuficiente para proteger los derechos sobre la tierra de los campesinos restituidos. Contrario a las pretensiones del enfoque transformador, la restitución de tierras contemplada en la Ley de Víctimas no tiene un potencial realmente transformador de las estructuras políticas, económicas y sociales que facilitaron el despojo y expulsión de pequeños propietarios rurales.⁷ Por el contrario, la formalización de los títulos de propiedad podría llegar a legitimar la exacerbada concentración de la propiedad agraria acaecida en las últimas décadas de conflicto armado.

4 Gobierno Nacional de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012, Pregunta 2.

5 Gobierno Nacional de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012, Pregunta 2.

6 Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, artículo 101, inciso 2.

7 Ibáñez & Querubín, 2004, p. 64.

Conscientes de la complejidad del tema, con el presente trabajo no pretendemos agotar la discusión en torno a las implicaciones y viabilidad de una reparación transformadora en materia de restitución de tierras y desplazamiento forzado. Por el contrario, nuestra intención es identificar y plantear algunos problemas que se derivan de este tema, tratando, particularmente, de proponer una discusión en torno a la manera en que la propiedad agraria está siendo concebida.

Con estos objetivos en mente, el presente texto se divide en tres secciones. En la primera realizaremos una aproximación al concepto de “reparación transformadora” elaborado por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), con el objetivo de explicar en qué consiste este concepto, qué lo justifica y cómo se diferencia de las políticas sociales del Estado. Con base en los elementos identificados, en la segunda sección haremos un acercamiento al fenómeno del desplazamiento, al daño causado a la población desplazada y al concepto de “retorno acompañado de restitución de tierras”, como mecanismo de reparación preferente para la población desplazada. En la tercera sección analizaremos el potencial transformador de la restitución de tierras contemplada en la Ley de Víctimas, haciendo especial énfasis en la medida de protección establecida en el artículo 101 y los problemas que de allí se derivan. Por último, presentaremos las conclusiones generales del estudio y haremos algunas reflexiones sobre la concepción de la propiedad rural, invitando a aprovechar el marco de la nueva política de tierras para repensar la propiedad agraria en el país.

I. LA REPARACIÓN TRANSFORMADORA

A. Aproximación al concepto

Hoy en día, el deber estatal de reparar a las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario (DIH) es prácticamente incontrovertible. Las reparaciones, sin embargo, son generalmente abordadas desde una perspectiva esencialmente restaurativa que pretende devolver a la víctima a la situación en la que se encontraba antes de la violación de sus derechos, procurando, en la medida de lo posible, deshacer el daño causado y borrar los efectos del crimen.⁸ Sin embargo, este enfoque restitutivo-clásico de las reparaciones puede resultar inadecuado para sociedades en contexto de transición en las que, incluso antes del conflicto que dio lugar a las violaciones, imperaban situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión.⁹ El caso del desplazamiento forzado en Colombia es el ejemplo perfecto. Según datos del Proceso Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, antes de ser víctimas del desplazamiento forzado, el 51% de los grupos familiares que componen la población desplazada obtenían ingresos mensuales inferiores a la línea de pobreza y el 31,5% por debajo de la línea de indigencia.¹⁰ Así mismo,

8 Saffon & Uprimny, 2010, p. 387; De Greiff, 2006, p. 455; Sánchez & Uprimny, *Propuestas para una restitución de tierras transformadora*, 2010.

9 Sánchez & Uprimny, *Propuestas para una restitución de tierras transformadora*, 2010, p. 223; Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*, 2009, p. 32.

10 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplaza-

del total de la población desplazada, que para el 2011 oscilaba entre los 3 600 000 y los 5 200 000 de personas, se estima que el 51% corresponde a niños y niñas, el 16% a mujeres cabeza de familia, el 24% a afrodescendientes y el 9% a indígenas.¹¹

En estos contextos, la impertinencia del enfoque restitutivo-clásico de las reparaciones se da por dos razones principales. Por un lado, los Estados en proceso de transición suelen tener instituciones débiles y enfrentar severas restricciones económicas.¹² Siendo así, resulta sumamente difícil satisfacer las exigencias de reparación integral de todas las víctimas y, simultáneamente, atender las necesidades de otros sectores sociales que también demandan atención.¹³ Por otro lado, teniendo en cuenta que en ese tipo de sociedades las víctimas son usualmente las personas de más bajos recursos económicos y que son, a su vez, focos de discriminación,¹⁴ su devolución al escenario anterior al desplazamiento preserva las condiciones de exclusión, pobreza y discriminación que

las hace vulnerables a nuevas violaciones.¹⁵ Lo anterior no solo contraría uno de los principales objetivos de la reparación, a saber, la garantía de no repetición, sino que, además, riñe con principios básicos de justicia distributiva y dificulta el goce efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC).¹⁶

Para superar las dificultades que supone el enfoque restitutivo-clásico de la reparación en sociedades desiguales, algunos sectores académicos han propuesto la idea de *reparación transformadora*¹⁷. Como se mencionó en la introducción, este concepto fue acogido en el lenguaje de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Además, es constantemente utilizado por el Gobierno en sus declaraciones y documentos de política pública. Sin embargo, la enunciación del principio en los instrumentos legales no supone un desarrollo concreto que indique qué es la reparación con vocación de transformación estructural y cómo se debe hacer. Siendo así, el propósito de esta sección es aproximarse, a través de la integración de distintos textos, a un concepto de reparación transformadora que sirva de marco para la evaluación de los programas de restitución de tierras a comunidades campesinas desplazadas por la violencia, planteados en la Ley 1448 de 2011

miento Forzado, 2009, p. 21. Este fenómeno fue advertido por la Corte Constitucional, quien estableció cómo el desplazamiento va acompañado del “agravamiento de las ya de por sí precarias condiciones de vida que tenían en el campo”. Véase Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-1150 de 2000.

11 Comité Internacional de la Cruz Roja, *Informe 2010 Colombia*, p. 14; Comisión Colombiana de Juristas, 2012, p. 5.

12 Uprimny & Guzmán, *En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales*, 2010, p. 244.

13 De Greiff, 2006, p. 456.

14 Uprimny & Guzmán, *En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales*, 2010, p. 243. Las cifras sobre los índices de pobreza de la población desplazada antes del desplazamiento ya referidas, son una muestra de que este es el caso colombiano.

15 Sánchez & Uprimny, *Propuestas para una restitución de tierras transformadora*, 2010, p. 234.

16 Sánchez & Uprimny, *Propuestas para una restitución de tierras transformadora*, 2010, p. 234.

17 En Colombia, la noción de *reparación transformadora* ha sido principalmente desarrollada por miembros del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

y, en particular, a la protección de la propiedad consagrada en el artículo 101.

En esencia, la reparación transformadora consiste en

mirar a las reparaciones no solo como una forma de justicia correctiva, que busca enfrentar el sufrimiento ocasionado a las víctimas y a sus familiares por los hechos atroces, sino también como una oportunidad de impulsar una transformación democrática de las sociedades, a fin de superar situaciones de exclusión y desigualdad que pudieron alimentar la crisis humanitaria y la victimización desproporcionada de los sectores más vulnerables, y que, en todo caso, resultan contrarias a principios básicos de justicia.¹⁸

De conformidad con lo anterior, el enfoque transformador de las reparaciones consiste no solo en enfrentar el daño que fue ocasionado por los procesos de victimización, *“sino también las condiciones de exclusión en que vivían las víctimas y que permitieron o facilitaron su victimización.”*¹⁹ En suma, estamos ante una propuesta que pretende armonizar el deber estatal de reparar a las víctimas con consideraciones de justicia distributiva²⁰.

Es importante aclarar que la reparación transformadora no implica un abandono de los estándares jurídicos en materia del derecho a la reparación de crímenes atroces.²¹ De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y el DIH, el derecho de las víctimas a la reparación integral *“comprende tanto las medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y de la memoria, como aquellas orientadas a la restitución, indemnización; rehabilitación del daño, así como garantías de no repetición de los crímenes.”*²² Como se ve, la reparación integral está compuesta por distintas medidas que tienen un carácter complementario y no excluyente entre sí.²³ En este punto, resulta fundamental hacer una distinción conceptual entre la restitución como componente de la reparación integral, y el enfoque reparatorio que puede asumir la reparación integral.²⁴ En el primer caso, la restitución, así como las demás medidas que componen la reparación integral, puede adoptar un enfoque transformador y, en esa medida, ser completamente compatible con la noción de reparación transformadora.²⁵ Por el contrario, cuando la reparación integral adopta un enfoque primordialmente reparatorio se establece una fuerte tensión con el principio de justicia

18 Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*, 2009, p. 34.

19 Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*, 2009, p. 35.

20 Por justicia distributiva se entiende básicamente la distribución equitativa de los bienes y cargas entre todos los miembros de la sociedad. Véase Uprimny & Guzmán, *En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales*, 2010, p. 236. La justicia distributiva es el fundamento de la obligación de los Estados de adoptar medidas generales para satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de toda la población. Véase ILSA - Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, 2012. La satisfacción de los DESC es abordada por las

políticas sociales del Estado.

21 Saffon & Uprimny, 2010, p. 387; De Greiff, 2006, p. 394.

22 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-821 de 2007.

23 Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*, 2009, p. 40.

24 Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*, 2009, p. 42.

25 Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*, 2009, p. 42.

distributiva que inspira la reparación transformadora, pues en vez de cambiar las condiciones de exclusión y desigualdad que subyacen o anteceden a las violaciones, se preserva el *status quo ante*.²⁶

De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que la reparación transformadora no constituye una modalidad más de reparación, sino una propuesta para que las medidas de reparación aspiren, tanto a resarcir el daño, como a transformar las estructuras sociales, políticas y económicas subyacentes. En este sentido, la reparación se concibe, no solo como un mecanismo jurídico, sino como un proyecto democrático más amplio, principalmente encaminado a integrar a las víctimas a la sociedad.²⁷

B. Distinción entre la reparación transformadora y las políticas sociales

Una de las principales críticas al concepto de reparación transformadora es su posible confusión con el deber estatal de garantizar la satisfacción de los DESC a todas las personas, de manera progresiva y sin discriminación alguna.²⁸ La

confusión de la reparación transformadora con la política social del Estado entraña un doble peligro: por un lado, la mera provisión de servicios asociados a la política social, si es presentada como forma de reparación, puede vulnerar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. De otro lado, la equiparación de ambos deberes estatales conlleva la peligrosa conclusión de que por acceder a beneficios sociales, las víctimas son sujetos privilegiados o a la asunción de que para recibir dichos beneficios hay que ser víctima.²⁹ Esta suposición tiende a generar una presunción de mala fe en contra de dichas personas, en el sentido de creer que algunas de ellas se hicieron o se harán “pasar” por receptores.³⁰ Este tipo de presunciones contribuyen a la estigmatización de las víctimas del conflicto y generan una doble victimización.³¹ Las anteriores consideraciones evidencian la importancia de, primero, entender la especial vulnerabilidad de las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH y, segundo, establecer una distinción

26 Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*, 2009, p. 42.

27 Uprimny & Guzmán, *En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales*, 2010, p. 255; Gómez, Isa, 2006.

28 Los principios de progresividad y no discriminación están principalmente consagrados en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y son desarrollados en la Observación No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes. A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos los ha desarrollado en virtud de los artículos 1.1, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia de Acevedo Jaramillo vs. Perú*, del 6 de febrero de 2006 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión consultiva* 18 de 2003, entre otros.

29 Pérez Murcia, *Beneficios para el disfrute de derechos sociales a título de reparación para víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH*, 2012, p. 3.

30 En el ámbito del desplazamiento forzado y la restitución de tierras, un caso muy sonado fue el de la hacienda Las Pavas, en el sur de Bolívar. En esta ocasión, a partir de la declaración de un campesino y del propietario original del predio, una fiscal especializada de Cartagena decidió archivar el caso de desplazamiento, arguyendo que se trataba de falsas víctimas que intentaban acceder irregularmente a los beneficios de la restitución. Véase revista *Semana*, 2011. La conclusión de la fiscal contrasta con las afirmaciones de varias organizaciones que han estudiado el caso, entre ellas, la Clínica de Juristas de la Universidad Javeriana y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Véase periódico *El Espectador*, 2011. La entonces Fiscal General de la Nación, Viviane Morales, quien inicialmente había condenado públicamente los hechos, tuvo que retractarse de sus manifestaciones y anunció la reapertura de la investigación.

31 Léase, por ejemplo, las denuncias sobre falsas víctimas en los casos de la masacre de Mapiripán y el desalojo en Las Pavas. Revista *Semana*, 2011 y periódico *El País*, 2011.

clara entre las reparaciones transformadoras y las políticas sociales, a fin de preservar los derechos de las víctimas, por un lado, y mantener el deber del Estado frente a la implementación de los DESC, por el otro. A continuación exponremos brevemente algunos criterios desarrollados a nivel doctrinario para aclarar dichos asuntos.

En primera instancia, es preciso entender que el daño que generan los distintos tipos de violaciones sobre la vida de las víctimas trasciende los perjuicios propios de cada violación, pues las sumerge en un estado de especial indefensión que impide el pleno goce de sus derechos humanos, incluidos los derechos sociales³². En este sentido, Pérez se refiere a la doble vulnerabilidad de las víctimas; por un lado, a su *vulnerabilidad como víctimas*, que se encuentra directamente relacionada con las consecuencias del hecho violento y la posterior exclusión y segregación y, por el otro, a su *vulnerabilidad socioeconómica*, referida a la imposibilidad de acceder a bienes y servicios que les permitan llevar una vida digna.³³ En otras palabras, las víctimas de violaciones a los derechos humanos no solo padecen la afectación inmediata de algunos bienes materiales e inmateriales, sino que se tornan más vulnerables y, por ende, más susceptibles a sufrir nuevas amenazas.³⁴ En el caso del desplazamiento forzado, al verse obli-

gadas a huir de su lugar habitual de residencia como resultado del conflicto armado o para evitar sus efectos, las víctimas

terminan en condiciones infrahumanas, hacinadas en zonas marginadas de las ciudades intermedias o capitales, donde la insatisfacción de las necesidades básicas es habitual y su arribo influye decididamente en el empeoramiento de las condiciones generales de vida de la comunidad allí asentada: alojamiento, salubridad, abastecimiento de alimentos y agua potable, entre otros.³⁵

De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional ha determinado que *“la extrema vulnerabilidad y la consecuente pérdida de derechos y libertades que se traducen en la estigmatización de la población desplazada solo pueden ser contrarrestadas mediante acciones positivas respecto de bienes escasos.”*³⁶ En la misma sentencia, el tribunal afirmó que

las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autoconocimiento de los sujetos del desplazamiento.³⁷ La singular situación de indefensión en la que se encuentran las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado las convierte en sujetos de especial protección constitucional y, en consecuencia, determina su derecho a recibir

32 Pérez Murcia, *Beneficios para el disfrute de derechos sociales a título de reparación para víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH*, 2012, p. 3.

33 Pérez Murcia, *Beneficios para el disfrute de derechos sociales a título de reparación para víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH*, 2012, p. 4.

34 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-1150 de 2000; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004.

35 Gobierno Nacional de Colombia, 1998.

36 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-602 de 2003.

37 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-602 de 2003.

un trato preferente por parte de Estado.³⁸ En atención a estas consideraciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que la distinción que las beneficia es razonable y no arbitraria.³⁹

En suma, reconocer que a causa de las violaciones de sus derechos humanos, las víctimas se encuentran en una situación de mayor desventaja frente al resto de la población, justifica el otorgamiento de ciertos beneficios que acompañen las medidas de reparación. En este contexto y atendiendo al concepto de rehabilitación, es incluso posible priorizar la atención a las víctimas del conflicto que tienen escasos recursos sobre las otras personas en graves circunstancias económicas que no fueron víctimas.⁴⁰

Habiendo esbozado las principales razones que justifican la atención prioritaria a las víctimas sobre el resto de la población, pasaremos a enunciar las diferencias entre la reparación y las políticas sociales del Estado. Teóricamente, la diferenciación entre ambos conceptos parece bastante clara. La política social se origina para atender situaciones de pobreza, exclusión y desigualdad, o para garantizar progresivamente los DESC, mientras que el deber estatal de reparar surge a partir de las graves violaciones a los derechos humanos y al DIH. En cuanto a las ba-

ses normativas, la política social se fundamenta en consideraciones de justicia distributiva y los deberes estatales frente a los DESC. En cambio, las reparaciones obedecen a consideraciones de justicia correctiva y al deber estatal de reparar. Mientras la política social, cuyos principales destinatarios son las personas de menores recursos, pretende satisfacer sus necesidades materiales básicas, las reparaciones, dirigidas a las víctimas, buscan borrar en lo posible las consecuencias de la violación. Por último, y en cuanto a la “mirada temporal”, la política social centra su atención en el presente y el futuro, mientras que las reparaciones se enfocan en el pasado, en la medida en que buscan corregir los efectos de hechos anteriormente acaecidos.⁴¹

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, Uprimny y Saffon han enfatizado la necesidad de distinguir entre la fuente de la reparación y el propósito de esta. Así pues, los autores han señalado que *“una política estatal de reparaciones transformadoras podría coincidir parcial o totalmente con una política social en cuanto a su vocación o propósito, pero siempre se distinguiría de ella en cuanto a su título o fuente, por lo cual no podría concluirse que la una cumple los propósitos de la otra.”*⁴²

En atención a estas discusiones, Pérez propone que

los beneficios sociales entregados a las víctimas que respondan a obligaciones inmediatas

38 Véase Pérez Murcia, *El fin del desplazamiento: propuesta de criterios de cesación*, 2010, p. 514; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-267 de 2011.

39 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión consultiva 18 de 2003*.

40 Kalmanovitz entiende que el propósito de la rehabilitación es maximizar la capacidad de los individuos para usar y disfrutar bienes primarios en el presente y el futuro. En esta medida, la rehabilitación se inscribe más en el lenguaje de la justicia distributiva que en el de la justicia correctiva al que generalmente se atribuye (Kalmanovitz, 2010).

41 Tomado del cuadro sinóptico presentado en Sánchez & Uprimny, *Propuestas para una restitución de tierras transformadora*, 2010, p. 233.

42 Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*, 2009, p. 53.

del Estado para el disfrute de los derechos sociales se entienden como medidas de política o asistencia social en tanto toda persona, en razón a la dignidad que le es inherente a todo ser humano, tiene derecho. En contraste, las acciones que atiendan a obligaciones progresivas adquieren carácter reparador en tanto el Estado solo está obligado al cumplimiento de las mismas una vez asegure al conjunto de la población los niveles básicos de satisfacción de los derechos sociales.⁴³

En la práctica, este criterio se traduce en otorgar prioridad a las víctimas en el despliegue de las obligaciones progresivas del Estado.

Por último, cabe advertir que este importante esfuerzo por establecer distinciones claras entre las medidas de reparación y la política social del Estado, no debe entenderse como una disolución absoluta de ambas. Por el contrario,

un enfoque transformador es útil para lograr los vínculos necesarios entre la política social, las estrategias de desarrollo y los programas de reparación (obviamente, sin disolver sus especificidades), por cuanto ese enfoque enfatiza la necesidad de que haya coherencias entre los esfuerzos de reparación a las víctimas y las políticas para reducir la desigualdad y la pobreza.⁴⁴

Si no existe coherencia y armonización con las políticas sociales y los planes de desarrollo, los mecanismos de reparación están llamados a

fracasar.

En síntesis, el concepto de reparación transformadora supone entender que en sociedades excluyentes y desiguales, como la colombiana, no bastan las medidas de compensación para reparar a las víctimas en tanto pueden devolver a muchas a la situación de marginación y pobreza en la que se encontraban antes de la violación. Por el contrario, en sociedades como la nuestra se requiere concebir instrumentos de reparación capaces de resarcir los daños causados por la violación particular y, al mismo tiempo, transformar las relaciones de poder subyacentes para así corregir las injusticias sociales que enfrentaban las personas incluso antes de ser victimizadas.

II. DESPLAZAMIENTO FORZADO, DESPOJO, RETORNO Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

A. Retorno y restitución de tierras como mecanismos de reparación preferentes para la población desplazada

En la práctica, evaluar un instrumento de reparación determinado en términos de reparación transformadora implica identificar el daño causado, así como establecer cuáles son las causas estructurales de exclusión que aumentaron la vulnerabilidad de la víctima contribuyendo a su victimización. En este proceso es fundamental distinguir las medidas de reparación de las políticas sociales del Estado con el fin de preservar el derecho de las víctimas a la reparación integral.

43 Pérez Murcia, *Beneficios para el disfrute de derechos sociales a título de reparación para víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH*, 2012, p. 7.

44 Uprimny & Guzmán, *En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales*, 2010, p. 261; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-821 de 2007.

En concordancia con lo anterior, en esta sección empezaremos por definir qué se entiende por desplazamiento forzado, para luego establecer cuál es el daño que produce a sus víctimas. Identificar el daño nos permitirá establecer por qué el retorno y la restitución de tierras constituyen el mecanismo de reparación preferente para esa población y cuál es su relación. Más adelante nos referiremos a la estructura de la propiedad rural en Colombia y su relación con el despojo de tierras y el desplazamiento forzado. Esto, finalmente, nos permitirá explicar cuáles son las implicaciones de un enfoque transformador aplicado a la restitución de tierras y el retorno.

Se entiende por desplazamiento forzado la ac-

tuación de las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.⁴⁵ Según ha establecido la Corte Constitucional, el desplazamiento forzado impone límites arbitrarios e injustos a los derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, al derecho de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital, a la libre circulación y residencia, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre expresión, a la autodetermina-

ción, a la propiedad y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños, entre otros.⁴⁶ Así pues, el desplazamiento forzado se traduce en la “vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales.”⁴⁷

Ante todo, el desplazamiento implica la ruptura y destrucción del tejido social, situaciones “que se manifiestan en los cambios de las estructuras familiares, la recomposición poblacional de inmensas regiones, y la perversión de los poderes políticos y económicos.”⁴⁸ Esta característica explica, en cierta medida, por qué el retorno se concibe como escenario preferente para la reparación a las víctimas. Pero, al mismo tiempo, advierte su carácter limitado frente al resarcimiento de los daños sufridos por la población desplazada.

El retorno ha sido entendido como un derecho fundamental en cabeza de todas las personas víctimas de la violencia que han sido desplazadas ilegal o arbitrariamente de su tierra.⁴⁹ Así mismo constituye una medida de restitución⁵⁰ en virtud de la cual se garantiza el regreso y reintegración, con ánimo de permanencia, de las víctimas a su lugar de origen.⁵¹ En este sentido se diferencia de la reubicación, pues esta

45 Naciones Unidas, 1998, Principio segundo; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-268 de 2003.

46 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-1150 de 2000.

47 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-1150 de 2000.

48 Gobierno Nacional de Colombia, 1998.

49 Unidad Técnica Conjunta, 2010, p. 11.

50 Beristain, 2010, p. 174; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011, p. 39.

51 Unidad Técnica Conjunta, 2010, p. 11.

consiste en el traslado definitivo del desplazado a un lugar diferente de aquel de donde fue inicialmente expulsado, sin perjuicio de que la persona reubicada más adelante decida cambiar de residencia.

El retorno es un derecho imprescriptible⁵², irrenunciable⁵³ e inagotable⁵⁴ que se desprende de aquel que protege la propiedad privada y la libre circulación y residencia.⁵⁵ Gracias a esto no es absoluto.⁵⁶ Cuando al Estado le es imposible garantizar la seguridad de las personas durante el traslado o su arribo y permanencia en el lugar de destino, el derecho al retorno puede ser restringido. Dicha restricción será admisible únicamente cuando encuentre un sustento legal, cuando haya sido comunicada y consultada con los retornantes y cuando sea la única forma de proteger su vida, integridad física o salud.⁵⁷

La importancia del retorno se evidencia con mayor contundencia en el caso de las comunidades indígenas y ancestrales, dada la estrecha relación entre estas y la identidad cultural de su

tanto, resulta insuficiente ya que pone en riesgo sus derechos a la vida digna y a la integridad, incluso si se ofrecen tierras de mayor extensión y calidad. Tal es la interdependencia entre su territorio y su identidad que, con el ánimo de evitar su desplazamiento y reubicación, los Estados deben obtener su consentimiento en el marco de una consulta previa cuando, mediante una disposición legal o administrativa o un plan de inversión o desarrollo, se ocasione pérdida de territorios, desplazamiento, agotamiento de recursos naturales, destrucción del medio ambiente, entre otros factores.⁵⁹ La anterior es una excepción a la regla general consagrada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues, en principio, los Estados están obligados únicamente a respetar, proteger y garantizar la participación de un pueblo indígena o tribal en el proceso de consulta previa⁶⁰ siendo el consentimiento un mero principio ordenador.⁶¹

De acuerdo con los estándares internacionales sobre la materia, el retorno debe ser voluntario,

pueblo (integridad, vida espiritual, cultura y supervivencia económica).⁵⁸ Su reubicación, por lo

52 Unidad Técnica Conjunta, 2010.

53 Naciones Unidas, 2010, p. 12.

54 Naciones Unidas, 2010, p. 12.

55 Instituto Brookings, 1999, p. 56.

56 Naciones Unidas, 2010, p. 16.

57 Naciones Unidas, 2010, p. 17.

58 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi vs. Nicaragua*, sentencia del 31 de agosto

to de 2001; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*, sentencia del 15 de junio de 2005; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam*, sentencia del 28 de noviembre de 2007; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chitay Nech vs. Guatemala*, sentencia del 25 de mayo de 2010; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad Xakmok Casek vs. Paraguay*, sentencia del 25 de agosto de 2010.

59 Naciones Unidas, 2007, arts. 10 y 29; Naciones Unidas, enero de 2003; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam*, sentencia del 28 de noviembre de 2007; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-769 de 2009; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-129 de 2011.

60 Organización Internacional del Trabajo, 1989, art. 16,2; Organización Internacional del Trabajo, 2003.

61 Naciones Unidas, 2007, arts. 19 y 32,2. Due process of law foundation y Oxfam, 2011, pp. 29 y 92.

seguro y digno.⁶² Será voluntario si todas las personas que planean regresar, después de haber recibido información completa, objetiva, exacta y actualizada,⁶³ sobre las condiciones de seguridad, oportunidades laborales, recursos naturales, infraestructura y servicios públicos en el lugar de destino,⁶⁴ han expresado su consentimiento de manera individual,⁶⁵ tienen la posibilidad de cambiar de decisión,⁶⁶ y cuentan con opciones diferentes a retornar.⁶⁷ Todo esto, por supuesto, sin haber sido víctimas de coerción alguna.⁶⁸ El regreso, por su parte, será seguro si garantiza la integridad física o personal de las personas que retornan,⁶⁹ si se protege la tierra a la que se dirigen,⁷⁰ y si hay seguridad legal (entendiendo por esta la no persecución o castigo, la imparcialidad del sistema judicial, el respeto al debido proceso y el reconocimiento de la condición de desplazado⁷¹). Finalmente, el retorno será digno si sus características son aceptadas

por aquellos que regresan⁷² y si estos son aceptados y respetados por las autoridades locales que los reciben.⁷³

Como medida de reparación, como derecho y como proceso, el retorno busca resarcir el daño sufrido por la población desplazada con ocasión de la condición de extrema vulnerabilidad a la que ha sido sometida como producto del desplazamiento. De acuerdo con la Corte Constitucional, dicha condición abarca la vulneración de los derechos “a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, (al derecho fundamental) de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños.”⁷⁴ Sin embargo, más allá de la vulneración de ciertos derechos, el daño ocasionado por el desplazamiento forzado abarca la pérdida de otros activos económicos y sociales⁷⁵, genera estigmatización social y desconfianza⁷⁶, dificulta el pleno disfrute de los derechos sociales⁷⁷, y limita el ejercicio de la ciudadanía como consecuencia del desarraigo de una comunidad social

62 Naciones Unidas, 1998; Naciones Unidas, 2005, Principio 10.1.

63 Naciones Unidas, 2005, Principio 10.1.

64 Naciones Unidas, 2010, p. 16.

65 Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 230.

66 Naciones Unidas, 2010, p. 8.

67 Naciones Unidas, 2005, Principio 10.3.

68 Naciones Unidas, 2010, p. 12.

69 Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 230.

70 Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 230.

71 Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 230.

72 Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 230.

73 Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 230.

74 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004.

75 Ibáñez Londoño, 2008.

76 Bohada, 2010; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-098 de 2002; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-602 de 2003, entre otras.

77 Pérez Murcia, *El fin del desplazamiento: propuesta de criterios de cesación*, 2010.

y política⁷⁸.

Teniendo en cuenta el carácter complejo y multidimensional del daño ocasionado por el desplazamiento, resulta evidente que con el retorno no cesa la condición de víctima, pues no se reparan todos los daños sufridos con ocasión del mismo. La pérdida de propiedades y la afectación emocional sufrida por las víctimas, por ejemplo, no serán reparadas a través del retorno, sino por medio de una indemnización, garantías de no repetición y medidas de satisfacción o rehabilitación, según corresponda.

En todo caso, el retorno se concibe como *“un paso importante para alcanzar la restitución de las condiciones anteriores al desplazamiento.”*⁷⁹ Idealmente, este debe permitir a las víctimas mejorar su situación y recobrar la confianza en la sociedad y en las instituciones.⁸⁰ A través suyo se busca el restablecimiento de la capacidad productiva de las personas en situación de desplazamiento,⁸¹ el goce efectivo y la restitución de todos sus derechos (tanto fundamentales como económicos, sociales y culturales),⁸² el desarrollo pleno de sus proyectos de vida⁸³ y, en últimas, la superación de su condición de

desplazados⁸⁴. En razón de lo anterior, a nivel nacional e internacional el retorno se considera el escenario preferente o connatural para la reparación en los casos relacionados con desplazamiento forzado.

No obstante *“no garantiza la inserción del campesino en las dinámicas productivas”*⁸⁵ y no resulta llamativo para la población desplazada cuando no se suprimen los factores negativos transversales como, por ejemplo, la seguridad en su aspecto objetivo (actividad de actores armados ilegales en la zona⁸⁶) o en su aspecto subjetivo (el miedo de la población que se nutre de la impunidad y de la simple presencia de dichos actores⁸⁷). Por ende, el retorno debe ir acompañado de otras medidas para ser efectivo,⁸⁸ para estar realmente comprometido con ofrecer garantías de no repetición⁸⁹ (nuevo desplazamiento con ocasión del conflicto armado o con ocasión de la pobreza) y para lograr que la población alcance una sostenibilidad socioeconómica⁹⁰. El Estado tiene la obligación de seguir brindándoles protección y garantías a las personas que han regresado.⁹¹ Sus expectativas, vale la pena aclararlo, no solo son legí-

78 Restrepo Saldarriaga, 2010.

79 Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 225.

80 Beristain, 2010, p. 173.

81 Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 227.

82 Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 227.

83 Unidad Técnica Conjunta, 2010, pp. 11 y 12.

84 Comisión Colombiana de Juristas, 2012, p. 20.

85 CODHES, 2011, p. 51.

86 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011, p. 51.

87 Naciones Unidas, 2007, párr. 57.

88 Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 225.

89 Consejo Europeo, 2010, p. 7.

90 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011, p. 51.

91 Unidad Técnica Conjunta, 2010, p. 34.

timas, pues de nada sirve regresar a un estado de cosas anterior caracterizado por la exclusión, sino que, además, son más altas que antes del desplazamiento pues antes de retornar han tenido la oportunidad de vivir en lugares de recepción que, potencialmente, pueden ofrecer una mejor calidad de vida.⁹²

En síntesis, el retorno se prefiere como medida de reparación dirigida a la población desplazada, pues se espera que las personas que regresen puedan retomar los proyectos de vida que diseñaron y construyeron antes de la violencia. El retorno es una herramienta capaz de romper el ciclo del desplazamiento. Aquel que retorna deja de sentirse extraño en el lugar de asentamiento y pone fin a la migración en busca de un nuevo hogar. No obstante, como se ha visto, el retorno en sí mismo no garantiza la superación de la condición de víctima. Máxime cuando las condiciones anteriores al desplazamiento eran precarias. Un programa de retorno exitoso debe contar con el apoyo y acompañamiento del Estado y debe, además, estar acompañado de otras medidas de reparación, como la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.

B. La restitución de tierras

El desplazamiento forzado implica el abandono del lugar habitual de residencia y, con esto, la pérdida de tierras, vivienda, animales y otros bienes patrimoniales.⁹³ En el caso colombiano,

por ejemplo, el 82.9% del total de la población desplazada poseía algún bien (sin contar muebles y enseres). Y de aquel porcentaje el 42,1% poseía tierras.⁹⁴ Sin embargo, las familias desplazadas perdieron gran parte de estos bienes a causa del despojo o el abandono forzado. En efecto, a partir de la Tercera Encuesta Nacional de Verificación de 2010 (en adelante III ENV-2010), la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (en adelante la “Comisión de Seguimiento”) estableció que el 40,7% de los grupos familiares desplazados debió abandonar, fue obligado a vender o fue despojado de sus tierras.⁹⁵

Teniendo en cuenta que el principal perjuicio material que sufren las familias desplazadas es la pérdida de sus activos productivos, entre ellos la tierra, las normas internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad otorgan carácter preferente a la restitución como mecanismo de reparación de la población desplazada que ha abandonado sus bienes o ha sufrido un despojo.⁹⁶ Dicho estatus se explica, por un lado, por su importancia esencial para garantizar el retorno de esta población a su lugar de origen y,

Forzado, 2008, p. 8.

94 Garay Salamanca & otros, 2011, p. 20.

95 Garay Salamanca & otros, 2011, p. 20.

96 Así lo ha establecido recientemente la Corte Europea de Derechos Humanos (recomendando en su lugar la indemnización únicamente cuando el retorno sea imposible o inapropiado), las Naciones Unidas, el Gobierno colombiano, la Corte Constitucional, las ONG con presencia local e importantes sectores de la doctrina nacional. Véase: Consejo Europeo, 2010, p. 7; Consejo Europeo, 2010, p. 10; Naciones Unidas, 2005, Principio 2.2; Naciones Unidas, 1998, Principios 21, 28 y 29; Gobierno Nacional de Colombia, 2011, art. 148; Departamento Administrativo para la Protección Social, 2011, p. 294; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-821 de 2007; Comisión Colombiana de Juristas, 2012, pp. 23 y 24; Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 225.

92 Ibáñez, *Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia*, 2010, p. 228.

93 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento

por el otro, por la estrecha relación entre la restitución y la protección del derecho a la propiedad privada y, sobre todo, a la vivienda digna.⁹⁷

En efecto, aunque el derecho al retorno y la restitución de tierras son independientes,⁹⁸ su relación es bastante estrecha. En primera instancia, se ha establecido que la tenencia de la tierra influye en el deseo de retorno de manera positiva.⁹⁹ Según establecieron Ibáñez y Querubín, *“dado que el abandono es un costo económico y constituye, por lo general, el único activo de los hogares, el deseo de recuperar el predio abandonado es un incentivo para retornar.”*¹⁰⁰ Por ende, garantizar a la población desplazada la restitución de las tierras que les fueron despojadas fomenta su deseo de retornar y, en este sentido, se alinea con el propósito del Gobierno.

En segundo lugar, la mayoría de pobladores rurales construye una relación económica tradicional con su tierra. Sus medios de producción están atados al trabajo rural y, en esa medida, garantizar la tenencia de la tierra se asocia a su capacidad de restablecerse social y económicamente tras el retorno.¹⁰¹ Si el objetivo de la política pública es lograr el regreso y reintegración con ánimo de permanencia de las víctimas a su

lugar de origen,¹⁰² entonces garantizar el restablecimiento y protección de sus derechos sobre la tierra resulta fundamental.

Varios casos nacionales ilustran la importante relación entre el retorno y la restitución de tierras. Según lo relata Naciones Unidas¹⁰³ a partir de los casos presentados en los últimos años en los Montes de María, en el Meta y en el Chocó, muchos de los retornantes, además de enfrentar el grave deterioro de sus tierras y viviendas, debieron hacerle frente a compras masivas de tierra en María la Baja, Zambrano, Mahates y Mapiripán; nuevos intereses comerciales en las regiones del Carmen de Bolívar y María la Baja; y permanencia de grupos armados activos en Vista Hermosa, Mapiripán y Puerto Rico, entre muchos otros.¹⁰⁴ El fracaso de dichas experiencias evidencia la importancia de asegurar la restitución y protección de los derechos de propiedad y posesiones de la población retornante.

En suma, la restitución de tierras, como medida de reparación, pretende resarcir la pérdida de los derechos de propiedad y posesiones sufridos por la población desplazada a causa del despojo o el abandono forzado de sus predios. En este sentido, se erige como un componente esencial del retorno. Naturalmente, la reparación a la población desplazada no se agota con la restitución formal y material de sus predios y, por consiguiente, debe ser complementada con medidas de apoyo y combinada con otros meca-

97 Williams, 2007, pp. 8 y 9.

98 Naciones Unidas, 1998, Principio 28; Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, artículos 66 y 73; Gobierno Nacional de Colombia, Decreto 4800 de 2011, artículos 71 a 78 y 219.

99 Ibáñez & Querubín, 2004.

100 Ibáñez & Querubín, 2004, p. 78.

101 Ibáñez & Querubín, 2004, p. 78.

102 Unidad Técnica Conjunta, 2010, p. 11.

103 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011, p. 54 ss.

104 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011, p. 54 ss.

nismos de reparación como son las de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.¹⁰⁵C. Las estructuras de poder subyacentes al despojo de tierra y el desplazamiento forzado

Habiendo establecido qué se entiende por desplazamiento forzado, qué daños genera y cuáles son los efectos esperados del retorno como escenario preferente para la reparación y la restitución de tierras como un componente fundamental, a continuación pasaremos a explicar cuáles son las causas estructurales del despojo y el desplazamiento forzado. Conocer algunos de los factores que impulsaron el despojo y abandono de tierras es crucial para entender el tipo de políticas de restitución que deberían implementarse, sobre todo si se pretende que estas tengan una vocación transformadora.

La histórica concentración de la tierra en Colombia es uno de los factores estructurales que explican el origen, la persistencia y agudización del conflicto armado.¹⁰⁶ Este, a su vez, ha agravado la concentración de la propiedad rural, pues la apropiación de la tierra se ha convertido, por un lado, en una estrategia de guerra de los actores armados, encaminada a consolidar su poderío militar, económico y político¹⁰⁷; por otro, en un mecanismo para el lavado de activos.¹⁰⁸ Este contexto ha sido aprovechado por

grandes terratenientes y empresas privadas¹⁰⁹ que buscan despojar al campesinado de sus tierras para explotar económicamente sus predios y los recursos naturales que en ellos existen.

Los actores armados, dentro de los que se encuentran los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares, las bandas criminales emergentes¹¹⁰ y la Fuerza Pública, son responsables de los desplazamientos forzados pues, como producto de sus operaciones militares o con ocasión de los programas de defensa o fumigación de cultivos ilícitos, generan temor en la población civil a raíz de la inminencia de un combate, la presencia de minas antipersonales, la toma de rehenes, los secuestros extorsivos, el reclutamiento forzado, los homicidios y masacres, las amenazas a la vida y a la integridad, y la destrucción o afectación de los cultivos campesinos necesarios para su supervivencia.¹¹¹ Los terratenientes y las empresas privadas, por su parte, son responsables de la migración forzada de cientos de campesinos. Con ocasión de sus proyectos agroindustriales, ganaderos, mine-

y profundización democrática, 2009, p. 58.

109 Comisión Colombiana de Juristas, 2012, p. 6.

110 Según la Fiscalía General de la Nación, "las organizaciones criminales, surgidas después de la desmovilización de las AUC, se crearon como una nueva forma de paramilitarismo, considerada como la tercera generación de los grupos paramilitares en Colombia y cuyo propósito inicial era la conservación del dominio territorial que había sido dejado por los frentes de las AUC. El principal objetivo de estas estructuras ha sido el de retomar el control, no solo territorial, sino económico, logístico y social en las zonas de influencia en donde venían delinquiendo las AUC, además de buscar su expansión a otras regiones, en las que tuvieron injerencia otros frentes paramilitares". Véase Fiscalía General de la Nación, *Informe de gestión, agosto 2009 - noviembre 2010*.

111 Comisión Colombiana de Juristas, 2012, p. 6.

105 Garay Salamanca & otros, 2011, p. 114.

106 Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*, 2009, p. 57 y Reyes, 1994, citado en Ibáñez & Querubín, 2004, p. 54.

107 Ibáñez & Querubín, 2004, p. 60.

108 Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva*

ros o de infraestructura, y con o sin la ayuda de los grupos armados, han promovido el despojo y el desplazamiento de comunidades enteras. En algunas regiones del país, algunos campesinos “*sospechan que aunque la causa original de los desplazamientos podía haber sido el conflicto armado, la apropiación de las tierras por parte de grandes empresas era, cuando menos, un efecto colateral, si no parte de una política de desplazamiento forzado.*”¹¹² Asimismo, en un informe presentado a comienzos de 2007 con ocasión de su visita a Colombia, el Representante de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados por la violencia manifestó que “*la ocupación ilegal de tierras, bien mediante la transferencia de títulos bajo coacción por una compensación financiera mínima o mediante su falsificación*”¹¹³ era una estrategia de grandes grupos empresariales en contra de los derechos humanos de los campesinos.

En relación con lo anterior, en un estudio sobre los posibles efectos del conflicto armado en la distribución de tierras, Ibáñez y Muñoz demostraron que entre 2000 y 2009 se incrementó la concentración de la tierra en el país, alcanzando un Gini del 0,86% en 2009.¹¹⁴ Así mismo, los autores concluyeron que más que por un incremento del tamaño de las propiedades, el aumento de la concentración se explica por

la adquisición de nuevas propiedades.¹¹⁵ Las anteriores conclusiones parecen ser confirmadas por los datos recogidos por la III-ENV-2010. Según esta, entre 1980 y 2010, las tierras abandonadas por la población desplazada ascendieron a más de 6,6 millones de hectáreas, cifra que corresponde al 15,4% de la superficie agraria del país.¹¹⁶ Así mismo, el 54,1% de las familias encuestadas informaron que sus parcelas y las de sus vecinos se habían agrupado en manos de unos pocos nuevos propietarios.¹¹⁷ Lo anterior revela un proceso de concentración de la propiedad, derivado del despojo y abandono de tierras de la población desplazada.

Por su parte, de acuerdo con un estudio de Salgado,

la comparación a partir de 1984 muestra una mayor concentración de la superficie en manos de los pocos propietarios de predios mayores a 500 hectáreas, que siendo el 0.4% de los propietarios controlaban en 2003 el 62.6% de la superficie, y (hay) cada vez menos tierra en manos de los muchos pequeños propietarios de predios menores a 20 hectáreas, que siendo el 86.3% de los propietarios tan solo controlaban el 8.8% de la propiedad de la tierra en el mismo año.¹¹⁸ Los datos presentados por Salgado demuestran que pocos propietarios poseen las mayores extensiones de tierra, mientras que el

112 Naciones Unidas, enero 24 de 2007, p. 53; Comisión Colombiana de Juristas, *Informe, julio de 2008 – junio de 2010*.

113 Naciones Unidas, enero 24 de 2007, p. 53.

114 Ibáñez & Muñoz, *The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2009?*, 2010, p. 298.

115 Ibáñez & Muñoz, *The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2009?*, 2010, p. 307.

116 Garay Salamanca & otros, 2011, p. 22. Precisiones: 1) Esta cifra no incluye aquellas tierras de propiedad colectiva. 2) A la fecha de realización de la encuesta, tan solo se había recuperado el 7,46% del total de las tierras.

117 Garay Salamanca & otros, 2011, p. 47.

118 Salgado, 2012.

tamaño de los predios de los pequeños propietarios se reduce cada vez más. A su vez, esto indica que los cambios en la tenencia de la tierra han ocurrido en detrimento de los pequeños propietarios agropecuarios.

Ahora bien, la informalidad en la tenencia de los predios rurales ha facilitado, igualmente, el despojo de tierras de los campesinos desplazados.¹¹⁹ En efecto, según la Comisión de Seguimiento, “[c]erca de las cuatro quintas partes de las familias desplazadas encuestadas se consideraban propietarias de la tierra que fueron obligadas a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente.”¹²⁰ Sin embargo, de aquellos solo el 21,5% tenía escritura debidamente registrada, mientras que los demás apenas tenían derechos inciertos o precarios sobre sus tierras.¹²¹ La precariedad en la tenencia de los predios rurales dificulta su protección y allana su despojo.

De conformidad con lo establecido en esta sección, el despojo de tierras a la población desplazada, facilitado por la informalidad en la tenencia de la tierra, ha incrementado la distribución inequitativa de la propiedad agraria en el país.

El conflicto armado y los intereses económicos de ciertos terratenientes y grupos empresariales han dado lugar a un fenómeno de contrarreforma agraria que

no solo es problemático por haber acentuado marcadamente la concentración de la propiedad rural en manos de unos pocos, sino porque lo ha hecho en detrimento de los sectores más vulnerables de la sociedad, tanto desde el punto de vista de su perfil socioeconómico como del de la falta de protección de sus derechos sobre la tierra.¹²² III. ANÁLISIS DEL POTENCIAL

TRANSFORMADOR DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS CONTEMPLADA EN LA LEY 1448 DE 2011

El Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 regula la restitución de tierras como componente esencial del derecho a la reparación integral de aquellas personas que hubiesen sufrido el despojo o abandono forzado de sus predios a causa del conflicto armado.¹²³ Con el fin de avanzar en la restitución de tierras y territorios rurales, la Ley crea “un marco de justicia transicional civil, basado en la superación de las barreras de acceso a la justicia existentes en la legislación

119 Salinas Abdala, 2010; Ibáñez & Muñoz, *The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2009?*, 2010.

120 Garay Salamanca & otros, 2011, p. 29.

121 De acuerdo con la III ENV-2010, del porcentaje restante “cerca de otra décima parte tenía título sin registrar (escritura no registrada 8,7% y título colectivo no registrado 1,1%). Pero más de la tercera parte (33,4%) no tenía ningún documento que lo acreditara como propietario del predio, y más de otra cuarta parte tenía documentos un tanto precarios (promesa de compraventa 9,8%, contrato de compraventa 9,3%, carta venta 3,5%, certificado del Incora o Incoder 1,6%, hijuela 1,5%, certificación de alcaldía 0,3%)”. Según datos de la misma encuesta, la informalidad es más crítica en los pequeños propietarios agropecuarios. Véase Garay Salamanca & otros, 2011, pp. 29 y 30.

122 Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*, 2009, p. 59.

123 Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, artículo 75. Titulares del derecho a la restitución. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo. Nota: este artículo fue demandado parcialmente ante la Corte Constitucional quien aún no se ha pronunciado sobre su constitucionalidad.

*ordinaria*¹²⁴, y en la creación de un sistema de registro de predios despojados.¹²⁵ Se trata entonces de un programa de reparación, pues el título básico para que una persona pueda recibir los beneficios es que haya sido víctima del despojo o abandono forzado del predio que ocupaba en calidad de propietario o poseedor.

La Ley 1448 de 2011 plantea tres modalidades de reparación para las víctimas del despojo o abandono forzado de tierras. En primer lugar y como medida preferente, la reparación puede darse mediante la restitución jurídica y material del propio inmueble. En segundo lugar, de no ser posible la restitución del propio predio por las razones establecidas en el artículo 97¹²⁶, procede la *“restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado.”*¹²⁷ En tercer lugar, y de no ser posible ninguna de las formas de restitución, procede la compensación monetaria. En otras palabras, la Ley 1448 establece la restitución del propio predio como medio principal de reparación y la

compensación en especie o monetaria como mecanismos subsidiarios.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 73, para efectos de *“garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución”*, *“se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación.”*¹²⁸ En otras palabras, para la primera y segunda modalidad, la restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión que tenía la víctima antes de la violación. Si se ha cumplido el plazo y requisitos exigidos por la Ley, los poseedores podrán iniciar la acción de pertenencia en el mismo proceso de restitución para convertirse en titular del derecho de propiedad.

Respecto de los predios restituidos, el artículo 101 establece una previsión especial. Con el fin de *“proteger al restituido en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal”*¹²⁹, este dispone que *“una vez obtenida la restitución, cualquier negociación entre vivos de las tierras restituidas al despojado dentro de los*

124 Algunas de las disposiciones tendientes a superar estas barreras son las presunciones de despojo en relación con los predios objeto de restitución establecidas en el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011 y la inversión de la carga de la prueba en favor de la víctima que demanda la restitución de su inmueble. (Nota al pie fuera del texto).

125 Garay Salamanca & otros, 2011, p. 174.

126 De conformidad con el artículo 97, procede la restitución por equivalente cuando la restitución material del bien despojado sea imposible por alguna de las siguientes razones: *“a. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia; b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien; c. Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia.”*

127 Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, artículo 72 inciso 5.

dos (2) años siguientes a la fecha de ejecutoria de la decisión de restitución, o de entrega, si esta fuera posterior, será ineficaz de pleno de-

128 Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, artículo 73 numeral 5.

129 Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, artículo 101 inciso 1.

recho, sin necesidad de declaración judicial, a menos que se obtenga la autorización previa, expresa y motivada del Juez o Tribunal que ordenó la restitución.”¹³⁰ Se trata pues de un mecanismo tendiente a reforzar la protección sobre los predios restituidos, en la medida en que, una vez formalizado el título, impide la realización de transacciones ilegítimas o bajo coerción, preservando así el derecho del restituido.

Tenemos entonces que la Ley 1448 de 2011 dispone el nuevo marco normativo para la restitución de tierras e incluso introduce una medida de protección en favor de las víctimas, que consiste en impedir la negociación de sus predios en los dos años siguientes a la restitución jurídica y material. Con la expedición de esta ley parece materializarse el aparente consenso que existía desde hace algunos años entre diferentes sectores de la sociedad en torno a la necesidad de avanzar en la restitución de tierras a favor de la población desplazada.¹³¹ Sin embargo, como expondremos a continuación, la restitución de tierras se puede defender al menos desde dos perspectivas políticas y económicas distintas que no necesariamente confluyen con los objetivos de la reparación transformadora.

La primera posición defiende una política de restitución “que se concentre en corregir la ilegalidad del despojo y aclarar los títulos y derechos individuales sobre los bienes, lo cual serviría

para dinamizar el mercado de tierras y dar vía libre a una política de desarrollo rural que modernice la producción agraria, con base esencialmente en la gran propiedad empresarial.”¹³²

Este modelo se basa en una concepción económica que asocia la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a mayores incentivos de inversión, transferibilidad de la propiedad y mejoramiento del acceso a créditos.¹³³ Sin embargo, su corte es esencialmente correctivo y no precisa el empoderamiento de la población campesina ni la redistribución de la propiedad rural.¹³⁴ Lo anterior, puesto que con la restitución formal de la tierra se vería satisfecha la reparación de las víctimas sin que exista una preocupación por lo que suceda posteriormente.

La segunda visión, por su parte, aboga por una política de restitución “que satisfaga los objetivos no solo de justicia correctiva, sino además de reconocimiento y de redistribución a favor del campesinado y de las comunidades étnicas.”¹³⁵ Bajo esta perspectiva, la restitución de tierras se entiende como i) una medida de justicia correctiva encaminada a corregir el daño injusto que les fue ocasionado a las víctimas del desplazamiento, a saber, el despojo de su propiedad; ii) como “un acto estatal a través del cual se reconoce y reivindica el papel de la cultura campesina y de la economía de la pe-

130 Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, artículo 101 inciso 2.

131 Para una síntesis de las medidas que hasta 2010 se habían adelantado en materia de restitución de tierras y que fundamentan la existencia de un consenso orientado a instrumentos concretos, véase Uprimny & Sánchez, *Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia*, 2010, pp. 5-13.

132 Uprimny & Sánchez, *Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia*, 2010, p. 4.

133 Deininger, 2004, p. 5.

134 Uprimny & Sánchez, *Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia*, 2010, p. 20.

135 Uprimny & Sánchez, *Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia*, 2010, p. 4.

queña propiedad rural en Colombia”¹³⁶ (justicia de reconocimiento); y iii) como un instrumento para mitigar la “contrarreforma agraria” que se ha dado en los últimos años en el país, por un lado, y como un primer paso para una reforma agraria, por el otro¹³⁷ (justicia distributiva).

Esta segunda visión corresponde a un enfoque transformador de la restitución de tierras que, además, confluye con el ideal de que la población retornante pueda retomar con éxito sus actividades productivas¹³⁸ y, en consecuencia, permanezca en el campo en condiciones de seguridad y dignidad. Por tanto, es a la luz de esta segunda perspectiva que pasaremos a evaluar el potencial transformador de la restitución de tierras contemplada en la Ley de Víctimas y, particularmente, de la “protección reforzada” a los derechos de propiedad y posesión consagrada en su artículo 101.

En primer lugar, es preciso recordar que, como se anotó en la segunda sección, la idea de reparación transformadora es ante todo un enfoque que deben adoptar las distintas medidas que componen la reparación integral. En este sentido, la medida de reparación implementada también debe propender por resarcir el daño sufrido por la víctima como consecuencia directa de la violación. Como establecimos en la segunda sección, en el caso del despojo y abandono forzado de tierras, el daño concreto es la pérdi-

da de los derechos de propiedad o posesión sobre la tierra. Si nos atenemos exclusivamente a este aspecto del daño sufrido por las personas desplazadas, la restitución de tierras cumpliría satisfactoriamente con su objetivo en términos de justicia correctiva.¹³⁹ Sin embargo, estamos ante una forma de reparación con enfoque eminentemente restaurativo, en la medida en que se preocupa exclusivamente por los derechos pasados sobre la tierra.

Aunque la restitución de tierras de la Ley de Víctimas no se diferencia de una medida de reparación clásica, es importante valorar sus efectos en términos de distribución de la propiedad rural. Como se vio en una sección precedente, la informalidad en la tenencia de la tierra ha facilitado el despojo de la población desplazada y ha exacerbado la concentración de la propiedad rural. Siendo así, la restitución de la tierra a sus derechohabientes originales ayudaría a combatir el fenómeno de contrarreforma agraria que se ha producido en las últimas décadas a causa del conflicto armado. Dada la magnitud del despojo en el contexto colombiano, un programa de restitución masiva de tierras tendría un gran impacto en la distribución de la propiedad rural en el país. Sin embargo, sus alcances serían limitados pues para que operase una reforma agraria se requeriría, como primera medida, efectuar la desconcentración de la tierra con respecto de muchos más bienes y, en segundo lugar, benefi-

136 Uprimny & Sánchez, *Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia*, 2010, p. 15.

137 Uprimny & Sánchez, *Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia*, 2010, pp. 15 y 16.

138 Salinas, Hernández & Kalmanovitz, 2012.

139 La Ley de Víctimas ha recibido críticas por excluir del universo de titulares del derecho a la restitución a las víctimas tenedoras de predios, situación que vulnera el Principio Pinheiro 13.6. Véase, por ejemplo, Garay Salamanca & otros, 2011, p. 189. Adicionalmente se ha advertido que la restitución de la tierra no es suficiente en la medida en que esta generalmente va acompañada de la pérdida de otros bienes inmuebles, principalmente de la vivienda.

ciar a más personas de bajos recursos que, sin haber sido víctimas del desplazamiento forzado, tampoco tienen acceso a la tierra.¹⁴⁰ En suma, a pesar de que la restitución masiva de tierras puede aliviar los efectos de la contrarreforma agraria, la simple devolución de las tierras no consiste ni en todo ni en parte en una reforma a la estructura de la propiedad rural, pues las soluciones que aporta se circunscriben únicamente al problema del despojo sin atacar la ya descrita distribución subyacente.

La protección a la propiedad consagrada en el artículo 101 de la Ley de Víctimas tendería, en apariencia, a fijar los efectos de la devolución de tierras en términos de revertir los efectos de la contrarreforma agraria.¹⁴¹ Adicionalmente, teniendo en cuenta que desde una perspectiva económica la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra tiende a incentivar la inversión, podría argumentarse que la disposición del artículo 101 puede estimular la inversión de los campesinos que retornan a sus tierras.¹⁴² Estas afirmaciones, sin embargo, podrían resultar bastante apresuradas. Por tanto, es preciso examinar las

restricciones y posibles efectos negativos de una titulación de tierras a título de reparación, que atiende estrictamente a restablecer los derechos de propiedad y posesión que ejercían las víctimas antes de sufrir el despojo o abandonar forzosamente sus predios.

En primera instancia, el campesino que retorna a su tierra se encuentra en una posición de desventaja en razón de la pérdida de capacidad productiva acaecida durante el desplazamiento, por un lado, y el deterioro o pérdida de bienes y materiales para trabajar la tierra, por el otro. Por este motivo, quienes retornan requieren especial atención del Estado para insertarse de nuevo en un modelo productivo que les permita su sostenimiento. Lo anterior exige que el programa de restitución de tierras para la población retornante se articule con los programas de desarrollo y generación de ingresos rurales.¹⁴³ Conociendo que el despojo y abandono de tierras se ha centrado en la pequeña propiedad,¹⁴⁴ una política de apoyos para la producción agrícola a pequeña escala sería la más adecuada para contribuir a la estabilización y sostenimiento de la población retornante.¹⁴⁵ Dentro de las medidas que componen esta política se cuentan las de acceso a crédito, adecuación predial, asistencia para el mercadeo y comercialización

140 Uprimny & Saffon, *Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática*, 2009; Sánchez, *Restitución de tierras: "verdades y mentiras"*, 2012.

141 A partir de la crítica de la PODEC se puede inferir que este es uno de sus objetivos. Véase Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia –PODEC, 2011.

142 Salinas, Hernández y Kalmanovitz argumentan que el éxito de un programa de retorno depende, en gran medida, de que "la política de retornos y reubicación debe garantizar, a corto plazo, condiciones mínimas de sostenimiento y, a mediano y largo plazo, condiciones tales que, si los retornantes al campo invierten una cantidad de esfuerzo y dedicación razonables, lograrán generar autónomamente ingresos comparables a aquellos de habitantes del campo que viven en zonas similares pero no han sido forzados a abandonar sus tierras." Salinas, Hernández & Kalmanovitz, 2012, p. 227. Se podría argumentar entonces que la disposición del 101 constituye una garantía tendiente a incentivar la inversión de esfuerzo y dedicación en el trabajo de la propia tierra.

143 Sánchez & Uprimny, *Propuestas para una restitución de tierras transformadora*, 2010, p. 194.

144 Según Acción Social, de las tierras despojadas o abandonadas el 73% corresponde a predios de hasta 20 hectáreas (pequeña propiedad), el 26,6% a predios entre 20 y 500 hectáreas (mediana propiedad) y el 5,5% a predios entre 100 a 1000 hectáreas. Véase Acción Social, 2010, pp. 146 y 147.

145 Salinas, Hernández & Kalmanovitz, 2012.

de productos.¹⁴⁶ Sin embargo, el modelo de desarrollo fomentado por el Estado en las últimas tres décadas ha privilegiado al empresario *“especialmente a través del impulso de mega proyectos con niveles de producción a gran escala, con énfasis particular en los cultivos semipermanentes y permanentes, mediante la concesión de elevados subsidios.”*¹⁴⁷ En vez de empoderar al campesino, el sesgo a favor de un modelo de producción a gran escala, sumado a otras imperfecciones de los mercados rurales, tales como la inseguridad, las transacciones coercitivas o ilegales y la falta de información, *“derivará en dinámicas distributivas y productivas dictadas decisivamente por el poder y la influencia política, en particular, y de manera especialmente preocupante, por los intereses de grupos armados al margen de la ley y sus aliados.”*¹⁴⁸ Ante este panorama, la protección de dos años establecida en el artículo 101 no resulta suficiente para garantizar que los campesinos retornantes puedan permanecer en su tierra. Por el contrario, se corre el riesgo de que en nuestro país suceda lo mismo que pasó en Sudáfrica, donde los campesinos restituidos se vieron obligados a vender sus predios a empresas y grandes propietarios, pues no obtuvieron el apoyo necesario por parte del Estado para au-

mentar sus capacidades productivas.¹⁴⁹

Por otro lado, el impedimento de realizar negocios jurídicos entre vivos sobre los predios restituidos, en los dos años siguientes a la restitución, tampoco parece proteger de manera suficiente a los campesinos frente a la coacción de terceros, máxime cuando el impedimento se puede levantar con la autorización del juez o tribunal que ordenó la restitución. Siendo así, se podrían repetir experiencias como las del municipio de Landázuri, en Santander, donde en 2003 se llevó a cabo una prueba piloto de aplicación del Decreto 2007 de 2001. En esta ocasión se estableció que en varios de los casos de las familias que solicitaron el levantamiento de la congelación de bienes para la “venta voluntaria de los predios”, la solicitud respondía a la presión de algunos actores que pretendían la apropiación de la tierra de los campesinos.¹⁵⁰ En suma, la Ley 1448 de 2011 consagra la restitución de tierras como componente esencial del derecho a la reparación integral de las víctimas del despojo y el desplazamiento forzado. La restitución está encaminada a resarcir el daño causado por la vulneración del derecho a la propiedad o posesión que tenía la persona sobre su predio mediante el restablecimiento del derecho y la formalización del título. Adicionalmente, la ley prevé una medida de protección al derecho del restituido, consistente en la prohibición de realizar negociaciones sobre su predio durante los dos años siguientes a la restitución, so pena de que estas sean ineficaces de pleno derecho,

146 Salinas, Hernández & Kalmanovitz, 2012.

147 Sánchez & Uprimny, *Propuestas para una restitución de tierras transformadora*, 2010, p. 206. Este sesgo a favor de la agroindustria se mantiene en la política de desarrollo rural prevista en la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014).

Al respecto, véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011 y Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia —PODEC, 2011.

148 Salinas, Hernández & Kalmanovitz, 2012, p. 236.

149 Williams, 2007, pp. 8 y 9.

150 Ibáñez & Querubín, 2004, p. 21.

salvo que medie la autorización del juez que ordenó la restitución. Por un lado, esta disposición se erige como una barrera contra el despojo, en la medida en que dificulta la enajenación forzada de la propiedad. Por el otro, la protección reforzada del derecho podría incentivar la inversión de los campesinos en sus tierras, y así fomentar su permanencia tras el retorno.

Sin embargo, en el contexto actual, dichos objetivos difícilmente se pueden cumplir. En primera instancia, se ha demostrado que contrario al postulado sobre el cual se erigen las políticas de prevención del desplazamiento forzado, la propiedad legal de la tierra no reduce la propensión de ser expulsado por actores armados que luego se apropian de la tierra.¹⁵¹ En este sentido, la mera formalización de los títulos no sería siquiera una garantía de no repetición frente al despojo y el desplazamiento, y la protección de dos años sobre el derecho de los restituidos tampoco sería insuficiente para hacer frente al fenómeno. De otro lado, e incluso dejando de lado el factor violencia, esta medida tampoco logrará incentivar la inserción del campesino en un ciclo productivo, a menos de que se complemente y armonice con una política de fomento a la pequeña producción agropecuaria.

Se ha dicho que dar a la población retornante garantías de seguridad y generación de ingresos es indispensable para que los programas de retorno sean exitosos. Lo anterior requiere un mayor esfuerzo por armonizar las políticas de desarrollo rural con las políticas de restitución y retorno. No obstante, sin dejar de lado esos es-

fuerzos, pensar en otras formas de titulación o en una protección más contundente a la propiedad de la población retornada podría contribuir por sí misma a mitigar el fenómeno del desplazamiento.

Con el ánimo de abrir el debate, a continuación expondremos algunas alternativas. En primera instancia, podría pensarse en incrementar el término contemplado en el artículo 101 para impedir la negociación de la tierra restituida a los despojados. Si bien este incremento no impediría nuevos ataques por parte de actores armados, acompañado de otras medidas de apoyo a la pequeña producción agropecuaria, la titulación de tierras al menos podría interpretarse como un mayor compromiso del Estado con el campesinado y no como una acción tendiente a favorecer la confianza inversionista de grandes empresas.¹⁵² Aparte de las consideraciones sobre los efectos negativos que una medida de esta naturaleza podría tener en el mercado de tierras, desde la perspectiva de las víctimas esta propuesta requeriría de un juicioso examen constitucional en torno a la posibilidad de limitar el derecho a la propiedad campesina en pro de su protección.

Una segunda alternativa consiste en otorgar títulos colectivos a las comunidades retornantes. Esta propuesta se corresponde con recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas

151 Ibáñez & Querubín, 2004.

152 Los detractores del Gobierno han interpretado el artículo 101 de la Ley de Víctimas como una muestra de que *"la finalidad de la Ley es meter el punto final a la titulación de las tierras en Colombia, para favorecer la confianza inversionista."* Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia –PODEC, 2011, p. 5.

para el Desarrollo, según las cuales *“darle al patrimonio abandonado por los desplazados, un carácter colectivo y ampliar su interpretación frente a las relaciones con su entorno (es recomendable en la medida en que) (...) con el territorio, podrá afrontar de manera más contundente el desafío histórico, como Estado y nación de su restitución a las víctimas del conflicto.”*¹⁵³ Cuando varias personas son propietarias de un mismo bien, su enajenación es más engorrosa y difícil. La comercialización de la propiedad colectiva requiere de la autorización de toda la comunidad. Por esta razón, dicha medida de protección sería útil para luchar contra las ventas forzadas que se dan en el marco de los proyectos económicos de terratenientes y empresas privadas. Este sistema de protección tiene un fundamento diferente a aquel que le es propio a los grupos étnicos,¹⁵⁴ pues no existe el mismo vínculo entre la identidad cultural campesina y su territorio. No obstante, coincide en buscar el goce efectivo de los derechos a la propiedad, a la libre circulación y residencia, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión, a la integridad y a la vida, entre muchos otros.¹⁵⁵ La titulación colectiva de la tierra le ayuda al campesino a enfrentar las presiones de

compra. Adicionalmente y como producto de lo anterior, lo incentiva a retornar. Esta propuesta sería respaldada por los resultados de la investigación de Ibáñez y Querubín, según los cuales *“la cohesión social y la acción colectiva parecen producir una percepción de seguridad y protección contra la acción de los grupos armados y, por lo tanto, la participación en organizaciones y la propiedad colectiva de tierras inducen una mayor disposición a retornar.”*¹⁵⁶

La sostenibilidad económica de las comunidades campesinas también podría promoverse a través de proyectos agrícolas comunitarios con gastos y utilidades compartidas. Lo anterior podría enmarcarse dentro de las llamadas “zonas de reserva campesina”¹⁵⁷, cuya reactivación y ampliación está contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo vigente. Las zonas de reserva fueron diseñadas *“con el fin de protegerles de perder nuevamente sus tierras a causa del endeudamiento con los comerciantes de insumos agrícolas y otros.”*¹⁵⁸

La propuesta de otorgar títulos colectivos sobre la tierra o aumentar el número de zonas de reserva campesina no deja de ser polémica, pues nuevamente se presentarían tensiones frente a los efectos económicos en el mercado de tierras y los intereses del Gobierno en adelantar proyectos mineros y agroindustriales en grandes

153 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011, p. 145.

154 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*, sentencia del 15 de junio de 2005; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam*, sentencia del 28 de noviembre de 2007; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chitay Nech vs. Guatemala*, sentencia del 25 de mayo de 2010; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Comunidad Xakmok Casek vs. Paraguay*, sentencia del 25 de agosto de 2010; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi vs. Nicaragua*, sentencia del 31 de agosto de 2001, entre otras.

155 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-1150 de 2000.

156 Ibáñez & Querubín, 2004.

157 En estas zonas “[l]as familias tienen propiedad privada de una parcela, pero dentro de una zona debidamente demarcada como zona de reserva campesina en la que nadie puede acumular más de una cierta cantidad de tierra y en la que la gestión y el manejo de todo el territorio se realiza de manera colectiva.” Suárez Monsalve, 2011.

158 Suárez Monsalve, 2011.

porciones del territorio. En todo caso, y de superar los debates políticos, económicos y constitucionales que suponen estas propuestas, su viabilidad y conveniencia deberá analizarse a la luz de las características particulares de cada comunidad.

IV. CONCLUSIONES

La Ley 1448 de 2011 establece la restitución y titulación de tierras como componente esencial del derecho a la reparación integral de las víctimas del despojo y el desplazamiento forzado. Adicionalmente, el artículo 101 de la Ley establece un término de dos años para impedir la negociación de las tierras restituidas al despojado, con el fin de protegerlo en su derecho. Teniendo en cuenta que según disposición de la Ley, las medidas de reparación en ella contenidas tienen un enfoque transformador y, en ese sentido, deben contribuir a la superación de las causas estructurales que determinaron la exclusión de algunos grupos sociales y su consecuente victimización, el propósito de este trabajo era analizar el potencial transformador de la titulación y protección de las tierras restituidas contemplado en la Ley de Víctimas. Dada su estrecha relación con la restitución de tierras, el examen se hizo a la luz del retorno como escenario ideal para romper el ciclo del desplazamiento.

Los argumentos a favor de la restitución son varios. En primer lugar, la restitución de tierras a las víctimas del despojo y el desplazamiento forzado es un componente esencial de su derecho a la reparación integral y un deber del Estado de conformidad con los estándares internacionales

sobre la materia. En segundo lugar, dado que la informalidad en la tenencia de la tierra ha sido un factor estructural que ha permitido el despojo, la titulación de la tierra podría contribuir a mitigar este fenómeno. Por último, teniendo en cuenta que el despojo y abandono de tierras ha exacerbado la concentración de la tierra en el país, la devolución de millones de hectáreas a sus derechohabientes originales podría retrotraer los efectos de la contrarreforma agraria ocurrida en las últimas décadas del conflicto armado.

Respecto de la protección establecida en el artículo 101, se podría argumentar que en la medida en que esta pone las tierras restituidas fuera del comercio por un término de dos años siguientes a la restitución, esta previene las ventas forzadas. Adicionalmente, tener esta seguridad podría incentivar a los campesinos que retornan a invertir en su posesión en aras de alcanzar su propia sostenibilidad. Desde esta perspectiva, la titulación y protección de las tierras restituidas podría entenderse como una medida encaminada a eliminar las causas estructurales del despojo y a empoderar a los campesinos. Sin embargo, esto dista mucho de la realidad.

Por un lado, se ha demostrado que la propiedad formal sobre la tierra no disminuye los incentivos de los actores armados para expulsar a la población civil de sus predios. En este sentido, si no se garantiza la seguridad en las zonas de expulsión, establecer protecciones jurídicas a los derechos de propiedad no logrará mitigar el desplazamiento forzado.

Por otro lado, y según se ha visto en experiencias como la de Sudáfrica, si los procesos de retorno y restitución de tierras no se articulan con programas de desarrollo y generación de ingresos rurales que permitan a la población retornante alcanzar su estabilización y sostenimiento, esta se verá forzada a vender su propiedad a grandes terratenientes y, probablemente, tendrá que volver a migrar. Teniendo en cuenta que el despojo y abandono de tierras se ha centrado en la pequeña propiedad, una política de apoyos para la producción agrícola a pequeña escala sería la más adecuada para contribuir a la estabilización y sostenimiento de la población retornante. Sin embargo, esta condición no se satisface, pues el modelo de desarrollo de nuestro país tiende a privilegiar al empresario y a promover los grandes proyectos agroindustriales. Siendo así, la titulación individual de la tierra a favor de campesinos que luego se ven forzados a vender sus parcelas a grandes terratenientes, legitimaría la consecuente concentración de la propiedad.

Las anteriores consideraciones llevan a concluir que la protección de dos años establecida en el artículo 101 de la Ley 1448 de 2011 es insuficiente para proteger los derechos de los campesinos restituidos sobre su tierra. El éxito de un programa de retorno y restitución masiva de tierras exige dar a la población que retorna garantías de seguridad y generación de ingresos. Esto, a su vez, requiere un mayor esfuerzo por armonizar las políticas de desarrollo rural con las políticas de restitución y retorno.

En atención a que los fenómenos del despojo y el desplazamiento forzado están marcados por

una histórica disputa sobre el territorio, que no acaba, consideramos que desde una concepción transformadora de las reparaciones podría utilizarse el marco de la restitución de tierras para pensar en otras formas de titulación o en una protección más contundente a la propiedad de la población retornada, que contribuyan, por sí mismas, al empoderamiento del campesinado colombiano.

Bibliografía

ACCIÓN SOCIAL. (2010). *Proyecto de protección de tierras y patrimonio -AS-PPTP (2010). Unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Bogotá: Acción Social.

BERISTAIN, C. M. (2010). *Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*. San José de Costa Rica: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

BOHADA, M. D. (2010). Desplazamiento forzado y condiciones de vida de las comunidades de destino: el caso de Pasto, Nariño. *Revista de Economía Institucional*, 12(23), 259-298.

CODHES. (2011). *De la seguridad democrática a la prosperidad democrática en medio del conflicto*. Bogotá: CODHES.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. (Febrero de 2012). *VII Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplaza-*

das. Recuperado el 30 de marzo de 2012, de www.coljuristas.org

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. (Informe, julio de 2008 – junio de 2010). *VI Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas*. Recuperado el 30 de marzo de 2012, de www.coljuristas.org

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. (2008). *La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia. Diagnóstico y propuesta de líneas de acción*. VI Informe a la Corte Constitucional. Bogotá.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO. (2009). *Décimo Primer Informe. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación*. Bogotá.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Informe 2010 Colombia*.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 975 de 2005.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1448 de 2011.

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ATENCIÓN A LA POBLA-

CIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA Y MINISTERIO DEL INTERIOR. (1998). *Segundo informe entregado al Congreso de la República sobre la gestión estatal en la atención integral a la población desplazada víctima de la violencia*.

CONSEJO EUROPEO. (8 de enero de 2010). *Comité de Migraciones, Refugiados y Población*. Recuperado el 1 de abril de 2012, de <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=12359&Language=EN>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (10 de diciembre de 2010). *Auto 383/10*. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Auto 004 de 2009*.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Auto 005 de 2009*.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Auto 006 de 2009*.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Auto 008 de 2009*.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Auto 092 de 2008*.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Auto 109 de 2007*.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Auto 116 de 2008*.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Auto 219 de 2011*. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 219 de 2011.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 233 de 2007.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 383 de 2010.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 383 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 385 de 2010.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-025 de 2004.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-078 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-078 de 2004.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-097 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-098 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-1046 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-1046 de 2001.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-1094 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-129 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-129 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-1635 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-175 de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-215 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-215 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-215 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-227 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-227 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-267 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-268 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-268

- de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-327 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-372 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-602 de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-721 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-769 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-769 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-770 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-770 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-821 de 2007. M.P. Catalina Botero Marino.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-985 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam, sentencia del 15 de junio de 2005. *Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.*
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam, sentencia del 28 de noviembre de 2007. *Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.*
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Chitay Nech vs. Guatemala, sentencia del 25 de mayo de 2010. *Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.*
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Comunidad Xakmok Casek vs. Paraguay, sentencia del 25 de agosto de 2010. *Sentencia de fondo, reparaciones y costas.*
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi vs. Nicaragua, sentencia del 31 de agosto de 2001. *Sentencia de fondo, reparaciones y costas.*
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Radilla Pacheco vs. Méjico, sentencia del 23 de noviembre de 2009. *Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.*
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Tiu Tojín vs. Guatemala, sentencia del 26 de noviembre de 2008. *Sentencia de fondo, reparaciones y costas.*
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión consultiva 18 de 2003.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de Acevedo Jaramillo vs. Perú, del 6 de febrero de 2006.

- DE GREIFF, P. (2006). Justice and reparations. En *The Handbook of Reparations*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- DEININGER, K. (2004). Land Policies for Growth and Poverty Reduction: Key Issues and Challenges Ahead. *UN, FIG, PC IDEA Inter-regional Special Forum on The Building of Land Information Policies in the Americas*. Aguascalientes, México.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL. (2011). *Informe del Departamento Administrativo para la Protección Social en respuesta al auto de seguimiento 219 de 2011*. Bogotá: Gobierno Nacional.
- DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION Y OXFAM. (2011). *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia*. Lima, Perú: Oxfam.
- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Informe de gestión, agosto 2009 - noviembre 2010*. Recuperado el 12 de abril de 2012, de <http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/InformedeGestion/infogestion2009-2010.pdf>
- GARAY SALAMANCA, L. J., & otros. (2011). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios*. Volumen 10. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (2012). *La política integral de tierras: restitución, formalización y procesos agrarios en Colombia. 170 preguntas y respuestas*. Informe presentado por el ministro Juan Camilo Restrepo en la Plenaria del Senado, Bogotá.
- GOBIERNO NACIONAL. (24 de septiembre de 2011). *Borrador proyecto decreto reglamentario Ley 1448 de 2011*, por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado. Recuperado el 5 de abril de 2012, de https://www.dropbox.com/sh/jn0gf63opgu3zom/WYIYNRgkjq/110925-Articulado_Consolidado-Proyecto_Decreto-Ley_1448_de_2011_final.pdf
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. (1998). Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y Ministerio del Interior. *Segundo informe entregado al Congreso de la República sobre la gestión estatal en la atención integral a la población desplazada víctima de la violencia*.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 1165 de 1997.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 173 de 1998.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 1997 de 2009.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 2000 de 2009.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 2007 de

- 2001.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 250 de 2005.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 2569 de 2000.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 4633 de 2011.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 4800 de 2011.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 489 de 1999.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Respuesta al auto 219 de 2011, noviembre 8 de 2011. *Informe del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social*.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA. Decreto 4635 de 2011.
- GÓMEZ ISA, F. (2006). *El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos*. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos. Recuperado de el 30 de marzo de 2012.
- GONZÁLEZ, C. (11 de abril de 2011). *La verdad de la Tierra: más de ocho millones de hectáreas abandonadas*. Recuperado el 1 de abril de 2012, de Razón Pública: <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/1954-la-verdad-de-la-tierra-mas-de-ocho-millones-de-hectareas-abandonadas.html>
- IBÁÑEZ LONDOÑO, A. M. (2008). *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
- IBÁÑEZ, A. M. (2010). Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia. En C. Rodríguez, *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 224-261). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- IBÁÑEZ, A. M., & MUÑOZ, J. C. (2010). The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2009? En M. Bergsmo, C. Rodríguez, P. Kalmanovitz & M. P. Saffon, *Distributive Justice in Transitions* (pp. 279-310). Oslo: Torkel Opsahl Academic EPublisher.
- IBÁÑEZ, A. M. & Querubín, P. (Mayo de 2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Documento CEDE 2004-23. Universidad de los Andes. Recuperado de el 30 de marzo de 2012.
- ILSA – Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos. (2012). *Ley de víctimas y los DESC en los planes municipales de desarrollo*. Recuperado de el 16 de mayo de 2012.
- INSTITUTO BROOKINGS. (1999). *Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos*. (F. Rivas, Trad.). Bogotá, Colombia: Códice Ltda.

- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. (29 de diciembre de 2011). *Colombia. Improved government response yet to have impact for IDPs*. Recuperado de el 1 de abril de 2012.
- KALMANOVITZ, P. (2010). Corrective Justice versus Social Justice in the Aftermath of War. En C.G.P. Morten Bergsmo, *Distributive Justice in Transitions*. Torkel Opsahl Academic EP.
- NACIONES UNIDAS. (1998). *Principios rectores de los desplazados internos*. Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS. (2005). *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS. (2007). *Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General del 15 de marzo de 2006 titulada "Consejo de Derechos Humanos"*. Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS. (2007). *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales*.
- NACIONES UNIDAS. (2008). *Principios rectores de los desplazados internos*. Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS. (2010). *Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos*. Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). *Observación No. 3*.
- NACIONES UNIDAS. (Enero 24 de 2007). *Consejo de Derechos Humanos, Cuarto período de sesiones*. Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin. Adición Misión a Colombia, A/HRC/4/38/Add. 3.
- NACIONES UNIDAS. (Enero de 2003). *Informe del Relator de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas y tribales*.
- NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966*.
- NACIONES UNIDAS. PRINCIPIOS DE PINHEIRO 2007. Naciones Unidas. Resolución A/RES/60/147 del 24 de octubre de 2005. Asamblea General.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Convención Americana sobre derechos humanos, 1969*.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2003). *Un manual*. Recuperado el 15 de febrero de 2012, de Proyecto para promover la política de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales: www.oit.org
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (1989). *Convenio 169*.
- PÉREZ MURCIA, L. E. (2010). El fin del desplazamiento: propuesta de criterios de cesación. En C. Rodríguez Garavito, *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 494-546). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, CIJUS, Ediciones Unian-des.
- PÉREZ MURCIA, L. E. (2012). Beneficios para el

disfrute de derechos sociales a título de reparación para víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Documento de trabajo no publicado.

PERIÓDICO *EL ESPECTADOR*. (7 de diciembre de 2011). *Las víctimas de Las Pavas*. Recuperado el 23 de mayo de 2012, de <http://www.elspectador.com/opinion/editorial/articulo-315566-victimas-de-pavas>

PERIÓDICO *EL PAÍS*. (26 de octubre de 2011). *Descubren falsas víctimas en la masacre de Mapiripán*. Recuperado el 17 de mayo de 2012, de <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/descubren-falsas-victimas-en-masacre-mapiripan>

PLATAFORMA DE ORGANIZACIONES DE DESARROLLO EUROPEAS EN COLOMBIA –PODEC. (2011). *La Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierra. Análisis y recomendaciones para la cooperación internacional*. Bogotá: PODEC.

PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 - Resumen Ejecutivo*. Bogotá: INDH PNUD.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (Abril de 2011). *Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. Recuperado el 1 de abril de 2012, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: www.pnud.org.co

RAMÍREZ, C. A. (2007). *Reseña legal y jurídica so-*

bre el desplazamiento interno forzado en Colombia. (Vol. 30). Bogotá, Colombia: Debate Político.

RESTREPO SALDARRIAGA, E. (2010). El desplazado como paria. La garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento formado en Colombia. En C. Rodríguez Garavito, *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 292-431). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, CIJUS, Ediciones Uniandes.

REVISTA *SEMANA*. (30 de noviembre de 2011). *Fiscalía dice que hay víctimas falsas en caso Las Pavas*. Recuperado el 29 de mayo de 2012, de [Semana.com: http://www.semana.com/nacion/fiscalia-dice-victimas-falsas-caso-pavas/168414-3.aspx](http://www.semana.com/nacion/fiscalia-dice-victimas-falsas-caso-pavas/168414-3.aspx)

REYES, A. (1994). Territorios de la violencia en Colombia. En A. Machado, *El agro y la cuestión social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

SAFFON, M. P. & UPRIMNY, R. (2010). Distributive Justice and the Restitution of Dispossessed Land in Colombia. En M. Bergsmo, C. Rodríguez Garavito, P. Kalmanovitz, & M. P. Saffon, *Distributive Justice in Transitions*. Torkel Opsahl Academic EPublisher.

SALGADO, C. (2012). *Propuestas frente a las restricciones estructurales y políticas para la reparación efectiva de las tierras perdidas por la población desplazada*. Recuperado el 26 de abril de 2012, de Planeta Paz: <http://>

www.planetapaz.org/index.php?option=com_content&view=article&ca

SALINAS ABDALA, Y. (2010). La protección y restitución de las tierras y los bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento. En C. Rodríguez Garavito, *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 72-144). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, CIJUS, Ediciones Uniandes.

SALINAS, Y., HERNÁNDEZ, M. & KALMANOVITZ, P. (2012). Restitución de tierras y territorios: análisis y recomendaciones en perspectiva de goce efectivo de derechos.

SÁNCHEZ, N. C. (4 de marzo de 2012). *Restitución de tierras: "verdades y mentiras"*. Recuperado el 15 de mayo de 2012, de Razón Pública: http://dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=justicia_transicional&publicacion=1159

SÁNCHEZ, N. C. & UPRIMNY YEPES, R. (2010). Propuestas para una restitución de tierras transformadora. En C. Díaz Gómez, *Tareas Pendientes: Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia* (pp. 193-268). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional - ICTJ.

SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA. (2011). *Pronunciamento del Gobierno sobre la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia*. Bogotá.

SUÁREZ MONSALVE, S. (29 de enero de 2011). La propiedad privada de la tierra: rompiendo las cercas mentales. Recuperado el 28 de mayo de 2012, de *Revista Soberanía alimentaria, biodiversidad y culturas*: <http://revistasoberaniaalimentaria.wordpress.com/2011/01/29/la-propiedad-privada-de-la-tierra-%E2%80%93rompiendo-las-cercas-mentales/>

UNIDAD TÉCNICA CONJUNTA. (2010). *Retornar o reubicarse. Guía para la población en situación de desplazamiento*. Recuperado el 1 de abril de 2012, de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: www.acnur.org

UPRIMNY, R. & GUZMÁN, D. E. (2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *17 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 231-286.

UPRIMNY, R. & SAFFON, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz, N. C. Sánchez & U. R. (Eds.), *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31-71). Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia).

Uprimny, R. & SÁNCHEZ, N. C. (5 de septiembre de 2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Documentos de Discusión No. 5*. DeJusticia.

WILLIAMS, R. (2007). El derecho contemporáneo a

la restitución de propiedades dentro del contexto de la justicia transicional. En *Reparaciones a las víctimas de la violencia política*. Bogotá: ICTJ.