

EL DERECHO A LA TIERRA PARA LAS MUJERES: UNA MIRADA A LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

*Adriana Benjumea Rúa
Natalia Poveda Rodríguez
Corporación Humanas*

Luego de un largo proceso de discusión la Ley 1448 conocida como Ley de Víctimas es sancionada en junio de 2011. Contiene un conjunto de medidas de atención, asistencia y reparación integral para quien en los términos de la ley es considerada víctima del conflicto armado interno¹.

Las medidas de asistencia y atención consideradas dentro de dicha ley están en el ámbito de la salud, educación, auxilios y ayudas económicas para necesidades básicas². Por su parte, el componente de reparación, está integrado por medidas de restitución de tierras y

1. "Artículo 3o. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima".

Las expresiones "en primer grado de consanguinidad, primero civil" y "cuando a esta (sic) se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida", ambas contenidas en el inciso segundo, fueron declaradas exequibles condicionalmente en el entendido de que también son víctimas aquellas personas que hubieren sufrido un daño, en los términos del inciso primero de dicho artículo (Sentencia C-052/12).

2. Ley 1448 de 2011. Título III. Ayuda Humanitaria, atención y asistencia.

vivienda, flexibilización de pasivos y acceso a créditos, acceso a empleo, indemnización por vía administrativa, así como medidas de rehabilitación, satisfacción y no repetición³.

La Ley 1448 en términos generales establece los parámetros básicos de los componentes, entre ellos la restitución de tierra y define los procedimientos que tienen que cumplir las víctimas despojadas de sus predios o que debieron abandonarlos forzosamente, para acceder al goce efectivo de su derecho a la tierra. Los procedimientos establecidos pretenden ser una garantía para las víctimas de un acceso real al derecho.

El gobierno nacional tiene un compromiso de garantizar el acceso a la tierra de las mujeres víctimas, que históricamente han hecho parte del déficit de la propiedad no sólo urbana, sino también rural, y a las cuales el conflicto armado ha ubicado en una situación desventajosa, como víctimas de varios delitos -desplazamiento forzado y violencia sexual entre otros- y sin títulos de propiedad que les permita una ruta expedita para garantizar su derecho.

La restitución de tierras es una medida reparativa, que en el caso de las mujeres debe contener un enfoque transformador, esto es, una restitución que busque cambiar las condiciones previas, que subvierta las situaciones anteriores que ponían la tierra exclusivamente en manos de los hombres.

La restitución de tierras en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Una de las principales apuestas del gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha sido la reparación de víctimas y en especial, el tema de tierras. Según el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, el gobierno propone restituir 2.5 millones de hectáreas de las 6.65 millones que fueron usurpadas entre 1998 y 2010, por las acciones de los grupos armados en el marco del conflicto⁴. Señala el Plan de Desarrollo.

En materia de restitución de tierras y territorios, se pondrá en marcha la política de Gestión Integral de la Restitución, que tiene como propósito crear una justicia transicional para las víctimas del despojo y el abandono, con el fin de que puedan recuperar los derechos sobre la tierra territorio que perdieron a causa de la violencia generalizada⁵.

3. Ley 1448 de 2011. Título IV. Reparación de las víctimas.

4. Colombia.com, 10 de marzo de 2011.

5. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”. Capítulo III, Crecimiento sostenible y competitividad, p. 191.

Todos estos elementos de restitución están vinculados a la locomotora del agro que contempla el Plan Nacional de Desarrollo.

Para septiembre de 2011, el ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo expresó que llegarían a las 500 mil hectáreas [de restitución de tierras], en estos términos.

Ya vamos en 364.000 (hectáreas) en titulación y formalización de la propiedad agraria. De manera que si hay algún campo donde le haya puesto todo su empeño y toda su dedicación y compromiso político, el actual gobierno es el campo de las tierras, es que estas reviertan a sus legítimos propietarios cuando fueron despojados, o que quienes hoy las trabajan sin títulos, tenga títulos de propiedad⁶.

Procedimiento de restitución de tierras en la Ley de Víctimas

La restitución de tierras es la medida preferente de reparación de víctimas en la ley, para tal fin se crea la acción de restitución jurídica y material de tierras a los despojados y a quienes tuvieron que abandonar su bien de manera forzosa a causa del conflicto armado, bien sean propietarios, ocupantes o poseedores.

Se establece como requisito de procedibilidad la inscripción del predio despojado o abandonado de manera obligatoria en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, creado por la Ley 1448. Este trámite administrativo de inscripción está en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, instancia creada por esta ley como unidad adscrita al ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y estructurada internamente por el Decreto 4801 de 2011. Una vez que el bien queda inscrito en el registro, se puede adelantar el trámite judicial de acción para la restitución de tierras, en el que la referida Unidad puede representar a las víctimas ante las autoridades judiciales (jueces y magistrados especializados en restitución de tierras) para conseguir la restitución jurídica de la propiedad o la declaración de la posesión u ocupación del bien, según sea el caso.

Se establece que la restitución jurídica tendría que ir acompañada de medidas de seguridad que garanticen la restitución material, así como acceso a alivios o subsidios para sanear pasivos tributarios, financieros y por servicios domiciliarios asociados al bien restituido.

Según el caso, la víctima que reclame la restitución recibirá el mismo bien, uno similar o una compensación económica equivalente al valor de su tierra. Quienes habitan la propiedad en el momento del proceso, tienen derecho sí acreditan su buena fe a una compensación económica.

6. Espectador.com, sept. 7 de 2011.

El procedimiento de inscripción y de restitución está contemplado en el capítulo III del título IV de la Ley y el registro previo y aspectos técnicos de la restitución están desarrollados por el Decreto 4829 del 20 de diciembre de 2011. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas es el organismo encargado de este procedimiento.

Normas especiales para la restitución de tierras de las mujeres

La Ley 1448 en sus artículos 114 a 118 impone unas normas especiales para las mujeres en los procesos de restitución de tierras y establece que el Estado debe dar especial protección a las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado. Contempla que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas debe disponer un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres.

Mediante ventanillas de atención preferencial, personal capacitado en temas de género, medidas para favorecer el acceso de las organizaciones o redes de mujeres a procesos de reparación, así como de áreas de atención a los niños, niñas y adolescentes y discapacitados que conformen su grupo familiar y otras medidas que considere pertinentes⁷.

El enfoque diferencial es un tema reiterativo en los diferentes aspectos de la Ley 1448, sin embargo no se establece con claridad que se entendería por enfoque diferencial para las mujeres, y al momento de aplicarlo la medida más recurrente es la prelación en la atención. Tanto esta ley como el Decreto 4829 establecen que se otorga atención primero a las mujeres cabezas de familia que soliciten la inscripción de un predio en el Registro o interpongan demanda de acción de restitución⁸. Asimismo, las mujeres a quienes se les restituya el bien, tendrán prioridad en los beneficios que acompañan la restitución como crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación y jornadas de cedulação⁹.

La Ley 1448 establece la “especial colaboración” de la Unidad de Tierras y la fuerza pública para velar por la entrega oportuna del predio y el mantenimiento de condiciones de seguridad para el uso, cuando la víctima despojada haya sido una mujer, siempre y cuando medie consentimiento previo de ésta y se garantice la decisión concertada de la adopción y ejecución de estas medidas¹⁰.

7. Artículo 114, Ley 1448.

8. Artículo 115 de la Ley 1448 y 10 y 21 del Decreto 4829.

9. Artículo 117 de la Ley 1448.

10. Artículo 116 de la Ley 1448.

Se establece como medida de protección para la mujer, que en todos los casos en que el demandante y su cónyuge, o compañero o compañera permanente, hubieran sido víctimas de abandono forzado y/o despojo del bien inmueble cuya restitución se reclama, el juez o magistrado en la sentencia ordenará que la restitución y/o la compensación se efectúen a favor de los dos, y cuando como consecuencia de la sentencia se otorgue el dominio sobre el bien. También ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que efectúe el respectivo registro a nombre de los dos, aun cuando el cónyuge o compañero o compañera permanente no hubiera comparecido al proceso¹¹.

De otro lado, el Decreto 4829, en el párrafo del artículo 17 establece que si el bien objeto de la solicitud de inscripción pertenece a una sociedad conyugal o patrimonial existente al momento del despojo, cuando se acepte el registro, la inscripción se hará a nombre de la pareja, aun cuando el cónyuge o compañero o compañera permanente no hubiera comparecido al trámite administrativo. En el artículo 34 reafirma el enfoque diferencial establecido en la Ley, al exigir que la Unidad de Tierras Despojadas disponga lo necesario para que otras entidades que por competencia deban desarrollar procesos o atender a las víctimas incorporen el criterio preferencial.

Retos para garantizar el derecho a la tierra para las mujeres

La efectividad del enfoque diferencial

Uno de los principales retos para hablar de garantizar el derecho a la tierra de las mujeres por medio de la restitución, es lograr que el reiterativo enfoque diferencial nombrado en la Ley 1448 no se quede en la formulación legal si no que cuente con medidas que permitan materializar este concepto y garantizar una restitución de tierras con un enfoque diferencial que atienda las necesidades y responda a las realidades de las mujeres despojadas o desplazadas.

Un ejemplo de cómo la Ley incorpora órdenes que no hayan sido materializadas, es la exigencia a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de disponer de un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a la restitución. Se esperaba que los lineamientos de este programa fueran definidos en los decretos reglamentarios sobre el tema de tierras¹², sin embargo, aunque se establece que

11. Artículo 118 de la Ley 1448.

12. Decretos 4801 y 4829 de 2011.

el enfoque diferencial registrará las actuaciones, no se crea el programa ni se brindan unas pautas específicas para que la Unidad lo cree. Los decretos establecen muy pocas medidas concretas para atender las necesidades específicas de las mujeres y para superar los obstáculos de éstas en el goce del derecho a la tierra. Las reclamaciones de las mujeres son así aplazadas de la ley a los decretos y de éstos a los programas o procedimientos que aún la Unidad no ha diseñado.

De otro lado, la Ley 1448 mantiene un concepto de ‘hogar’ o ‘familia’ como núcleo que reclama el derecho a la restitución; desconoce las desigualdades que en el marco de una relación familiar enfrentan las mujeres y los contextos previos y posteriores que en un despojo o desplazamiento inciden en el cambio de roles de la pareja. En diversos casos el contexto posterior al desplazamiento incidió para que las mujeres se vieran abandonadas por sus parejas y enfrentadas a ser ellas las que reclamaran y exigieran sus derechos.

Medidas como la inscripción en el registro del bien a nombre de ambos cónyuges o compañeros permanentes, a pesar de ser concebida como una disposición protectora que surge en un contexto donde los hombres, al aparecer como propietarios únicos, disponían de los bienes lo que de alguna manera defraudaba a la familia o a su pareja, lo real es que en los contextos de desplazamiento actuales, las mujeres en su mayoría son las que adelantan los procesos de reparación y restitución. Por lo anterior, la aplicación de la medida con el desconocimiento de estos contextos, puede ocasionar que hombres que abandonaron de manera previa sus obligaciones económicas con hijos, hijas o parejas, aparezcan y se beneficien de un proceso en el cual las mujeres fueron las que asumieron los costos, riesgos y trámites.

La seguridad para las víctimas reclamantes

El reto anterior llama la atención sobre otro más, que tiene que ver con la seguridad y protección a las víctimas que exigen el derecho a la tierra en Colombia. La lucha por la tierra en este país en los últimos años ha cobrado víctimas, entre ellas gran cantidad de mujeres que han adelantado procesos de exigibilidad en temas de tierras, tal son los casos de Yolanda Izquierdo Berrío líder de los desplazados en Córdoba; Gilma Graciano de la comunidad de Paz de Apartadó, Osiris Jacqueline Amaya Beltrán, profesora Wayúu, entre otras. En virtud de ello, los procesos de restitución para las mujeres deben ir acompañados de procesos de seguridad para ellas, que en los mismos se vinculen sus familias y que pueda permitir de forma real el acceso a las tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Se volverá sobre este tema más adelante.

Con respecto a la seguridad de las víctimas durante el proceso de reclamación y posterior a la restitución, el Decreto 4829 establece que debido a que el proceso de restitución será implementado en el país de manera gradual, le corresponde al ministerio de Defensa Nacional proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para este proceso¹³. Así también, en la Ley 1448 se estipula que la prevención de riesgos que surjan por todos los procesos de atención y reparación deben tener en cuenta los sistemas de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, y ser atendidos por planes conjuntos de las entidades territoriales, del ministerio del Interior y de Justicia, del ministerio de Defensa y el ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁴. Estos riesgos como ya se mencionó, se pueden convertir en nuevas afectaciones de derechos para las mujeres que trasciende todo tipo de delitos, homicidios, amenazas y violencia sexual, entre otras, todo con el fin de callar las reclamaciones por ellas presentadas.

El compromiso del Estado debe ser acompañar a las víctimas para tener un proceso judicial equitativo y tener condiciones jurídicas favorables que permitan la restitución del bien, pero a su vez, ello se debe extender a las condiciones de seguridad durante y después del proceso. Las condiciones locales de diversos lugares de Colombia son totalmente desfavorables para la reclamación de las víctimas, y la exigencia de derechos puede inferir una nueva victimización si el Estado no toma las suficientes medidas con la total comprensión del problema, los contextos y las afectaciones diferenciales que para las mujeres acarrea la exigencia de derechos.

Se debe entender la importancia que la tierra ha tenido en el conflicto armado colombiano, para medir las consecuencias que implica restituirla a sus originales dueños, en muchos casos humildes campesinos y campesinas en contra de los intereses de grandes empresarios y ganaderos que en ocasiones fueron aliados de grupos al margen de la ley e incluso promotores del paramilitarismo¹⁵. Eso explica que el proceso anunciado de restitución ya tenga enemigos e incluso se hable de ‘Ejércitos Anti-restitución’¹⁶ que afectan las condiciones de seguridad de las víctimas que pretenden reclamar su derecho a la tierra.

13. Artículo 4. Decreto 4829 de 2011.

14. Artículo 31 de la Ley 1448.

15. En Verdadabierta.com en el capítulo de paraeconomía se puede evidenciar como los empresarios y ganaderos fortalecieron, auspiciaron y crearon grupos paramilitares para sus intereses económicos, entre esos expropiación de territorios.

16. El Espectador. Denuncian nuevo ejército “anti-restitución de tierras”. En <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-328148-denuncian-nuevo-ejercito-anti-restitucion-de-tierras>.

Afectaciones particulares de las mujeres

Otro de los principales retos en la restitución es sin duda alguna la atención de las necesidades específicas de las mujeres en relación con el derecho a la tierra que exige evidenciar afectaciones particulares de éstas y las formas exclusivas de expropiación adelantadas contra ellas como la violencia sexual: “Según información recogida durante el trabajo de campo llevado a cabo por la Corporación Humanas, alias Tijeras utilizaba la violencia sexual para desplazar a las familias. Cogía una o dos chicas de la familia, las abusaba sexualmente y luego la familia se iba de la zona”¹⁷.

Las afectaciones particulares de las mujeres, las causas de la expropiación de las que sólo ellas fueron víctimas, deberían ser parte de los procesos de capacitación de las y los funcionarios que analizan la inscripción de predios en el registro y que intervienen en el proceso judicial de restitución de tierras, pues el desconocimiento de tales impactos específicos a las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano, podría causar que se negara la inclusión o restitución porque se argumente que la pérdida del derecho a la tierra no está conectada con la situación de conflicto armado, al no entender por ejemplo la conexión que tiene la violencia sexual con el despojo y abandono forzoso.

Reconocer y entender que la violencia sexual contra las mujeres ha sido comúnmente utilizada como medio para fines en la guerra, entre los que se encuentran la expropiación de tierras, es un aspecto crucial si se pretende la satisfacción de los derechos de las mujeres por medio de las medidas contenidas en la Ley de Víctimas. Así lo entendió y promovió la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer¹⁸ al interponer varias proposiciones en los debates de la Ley de Víctimas¹⁹, referentes en especial a la garantía de los derechos de las mujeres. Las propuestas de la Comisión en gran parte fueron aceptadas y se plasmaron en el texto final de la Ley. Una de las iniciativas que no se incorporó tenía que ver con el

17. Corporación Humanas (2009). *Guía para llevar casos de violencia sexual. Propuesta de argumentación para enjuiciar crímenes de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado colombiano*. Corporación Humanas, Bogotá, p. 31.

18. Esta Comisión propende por el fomento y la promoción de las acciones necesarias para la consolidación de una política de Estado que repercuta en el mejoramiento de las circunstancias materiales e inmateriales de la mujer en la sociedad. En cuanto a la composición de la Comisión que tendrá carácter interparlamentario, se estipula que estará integrada por 19 congresistas, de las cuales, 10 serán de la Cámara de Representantes, y nueve del Senado de la República, quienes sesionarán conjuntamente, previa convocatoria de la Mesa Directiva. En <http://www.congresovisible.org/comisiones/#tab=2>.

19. Con el respaldo de ONU Mujeres mediante el “apoyo técnico a la bancada de mujeres”.

reconocimiento del carácter extendido y generalizado de la violencia contra la mujer en el conflicto armado, como medida de satisfacción²⁰.

La efectiva restitución no solo exige la consideración de los factores específicos que las mujeres presentan en el marco de estos procesos, también deben tener en cuenta el contexto general en el que las víctimas fueron desplazadas de sus tierras. Analizar como en un proceso judicial, la víctima que exige el retorno a sus tierras y la recuperación de su derecho sobre ella, se verá enfrentada a estructuras muy poderosas en los ámbitos económico, social y político que son las que están detrás del despojo masivo de terrenos.

El primer aspecto está dado por las condiciones en el marco del proceso. La Ley 1448 estipula que al demostrar la víctima su calidad de desplazada o el despojo, se traslada la carga de la prueba al tercero que se oponga en el proceso²¹. Si bien esta medida es concebida como garantía para la víctima, puede resultar problemática en la aplicación, puesto que el decreto reglamentario en cuanto a este aspecto no desarrolla medidas a favor de la víctima. Quienes se pueden configurar como opositores en el proceso, son quienes habiten o exploten los terrenos en la actualidad, los cuales en diversos casos, pueden ser grandes compañías o importantes terratenientes con el suficiente poder para acreditar su “buena fe exenta de culpa”, como requisito para beneficiarse luego de las compensaciones por verse perjudicados con la restitución²².

20. Se proponía agregar este numeral al Artículo 140. Medidas de satisfacción “m) Reconocimiento público de la existencia de violencia contra la mujer por el hecho de serlo, de carácter extendido y generalizado, cuyos efectos son diferenciados, en el marco de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente ley.”

21. Ley 1448 de 2011, Artículo 78. Inversión de la carga de la prueba: “Bastará con la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que estos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio”.

22. Ley 1448 de 2011. Artículo 99. Contratos para el uso del predio restituido: “Cuando existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución y con el propósito de desarrollar en forma completa el proyecto, el Magistrado que conozca del proceso podrá autorizar, mediante el trámite incidental, la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución, y el opositor que estuviera desarrollando el proyecto productivo, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio del restituido o restituidos, y que el opositor haya probado su buena fe exenta de culpa en el proceso.

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

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

Es por esto que las presunciones de derecho y legales establecidas en el art. 77 de la Ley 1448 deben ser implementadas por todos aquellos funcionarios y funcionarias que tengan contacto con el proceso, pues ellas pueden garantizar una favorabilidad para las víctimas si son entendidas de manera extensiva y aplicadas integralmente para analizar los argumentos de los opositores que pretendan acreditar su buena fe exenta de culpa.

La Comisión Legal para la Equidad proponía en el debate de la Ley 1448 la aprobación de presunciones específicas para las mujeres²³, algunas de las cuales hubiesen podido servir para materializar la protección de las mujeres. Sin embargo, éstas no quedaron incluidas, y de las que se insertaron, lo estipulado fue la aplicación de un enfoque diferencial lo que contribuye a nivelar la discusión jurídica que se da entre una víctima desposeída contra un actor con poder local e incluso nacional y con dominio y proyectos actuales en ese territorio.

Sostenibilidad del bien restituido

Si los obstáculos anteriores se superan, las víctimas se enfrentan a otro adicional, que es la sostenibilidad de la tierra restituida. En primer lugar se debe resaltar que el predio restituido en muchos casos es entregado con deudas de impuestos y/o de servicios públicos. Para esto se establece que cada entidad acreedora debe adoptar un plan de alivio que puede incluir la condonación parcial o total de las sumas adeudas por concepto de impuestos, contribuciones y servicios públicos domiciliarios asociados a los predios objeto de restitución²⁴, lo cual deja a libertad de la entidad, el plan a ofrecer a la víctima restituida. Se establece también que el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas²⁵, puede comprar la cartera de obligaciones por créditos en cabeza

23. Artículo nuevo. Presunciones de protección especial a las mujeres. La aplicación de las normas de la presente ley deberá observar en los diferentes trámites administrativos y judiciales las siguientes presunciones.

- a) la presunción de vulnerabilidad acentuada de las mujeres víctimas,
- b) la presunción de condición de víctima en los casos de violencia sexual con independencia de la identificación o judicialización del agresor(a),
- c) la presunción de situación de riesgo en casos de denuncia sobre amenazas y atentados por denunciar,
- d) la presunción de veracidad de la declaración para la inscripción en el registro de víctimas y en el de tierras,
- e) la presunción de poseedoras, ocupantes o tenedoras de buena fe para las mujeres que reclamarán en el proceso de restitución de las tierras. La presunción de titularidad de estos derechos se aplicará independientemente de su estado civil.

24. Artículo 43 del Decreto 4829 de 2011.

25. La Ley de Víctimas lo creó como un fondo sin personería jurídica, adscrito a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que tendrá como objetivo principal servir de instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de compensaciones (Artículo 111 de la Ley 1148). Para la administración de sus recursos, se debe establecer la contratación con una o varias sociedades fiduciarias, conformando uno o varios patrimonios autónomos.

de la víctima que obtuvo la restitución. Si bien estas medidas pueden mitigar el impacto en la restitución, deben acompañarse de verdaderas reformas o políticas integrales que potencialicen la productividad rural y permitan el goce del derecho a la tierra de una manera digna y justa.

Cumplimiento de las metas

El desarrollo y aplicación de estas medidas deben comprender la dimensión del derecho a la restitución de tierras.

Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental²⁶.

Asimismo, comprender el fundamento que tiene este derecho, no sólo nacional sino internacional.

El derecho a la restitución de Tierras es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del protocolo adicional de los Convenios de Ginebra de 1949²⁷ y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el informe del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el tema de desplazamientos internos de personas (principios DENG)²⁸ y entre ellos los principios 21, 28 y 29²⁹ y los principios sobre la restitución de las viviendas y el

26. Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007. M.P. Catalina Botero.

27. Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de octubre de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. 1. "No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto".

28, Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del representante especial del secretario general de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

29. Los Principios 21, 28 y 29 de los principios rectores mencionados señalan:

Principio 21.- 1. "Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones. 2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes: a) expolio; b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia; c) utilización como escu-

patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas hacen parte del Bloque de Constitucionalidad en sentido lato, en cuanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional³⁰.

La restitución de tierras y la Ley de Víctimas en general, es la principal bandera del gobierno Santos; según el ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural son más de 35.000 las familias que podrían ejercer ese derecho y esperan que se atiendan más de 13.000 reclamaciones en el 2012, para que los jueces agrarios fallen, al menos 2.100 casos de restitución en el mismo periodo.

Todavía no es posible hacer un balance de si estas metas pueden cumplirse o no, pero se debe evidenciar que a la fecha se han nombrado solamente cinco jueces agrarios para dirimir los litigios de restitución y “aún no se ha inscrito el primer predio en el registro de Tierras Despojadas ni se ha llevado a consideración de los jueces ningún proceso de restitución”³¹. Se han criticado las cifras reportadas por el gobierno que mezclan entregas de predios de otros programas estatales que no son propiamente restitución de tierras a víctimas, en el marco de la Ley 1448³².

dos de operaciones u objetos militares; d) actos de represalia; y e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo. 3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales”. Principio 28. - 1. “Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte. 2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración”.

Principio 29. - 1. “Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos. 2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”.

30. Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007. M.P. Catalina Botero.

31. Gobierno aclara a ACNUR cifras proporcionadas por un congresista sobre la restitución de tierras. En http://radiacionaldecolombia.gov.co/index.php?option=com_topcontent&view=article&id=25220:gobierno-aclara-a-acnur-cifras-proporcionadas-por-un-congresista-sobre-la-restitucion-de-tierras-&catid=1:noticias.

32. Carta del senador del Polo Democrático Jorge Enrique Robledo dirigida a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los refugiados, ACNUR. En: <http://www.nasaacin.org/component/content/article/1-ultimas-noticias/3431-cifras-de-restitucion-y-la-realidad-estan-lejisimos>.

Se debe vigilar la implementación de la Ley 1448 para que no se convierta en la legalización de pasadas expropiaciones causadas con el fin de proyectos económicos que están beneficiando a grandes compañías o a empresarios y que en el marco de la ley lleguen a constituirse como terceros de buena fe exentos de culpa, y con esto puedan seguir explotando el bien contratando con la víctima.

El reto del Estado en la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es alto y el compromiso con las víctimas aún mayor. La Ley debe contribuir a contar la verdad y establecer responsables detrás de la expropiación de la tierra, entre los que se encuentran entidades del Estado que permitieron estos actos, como la Superintendencia de Notariado y Registro, notarías y el poder local que permitió los despojos y su legalización. El compromiso adquirido por el Estado con la promoción de procedimientos de restitución de tierra es en especial con las mujeres, a quienes se les ha negado el acceso a la propiedad por su género y en el marco del conflicto armado han sido utilizadas para lograr la adquisición ilegal de territorios de ellas o de sus familias.