

# **EL ESTADO COLOMBIANO Y SU ACTUACIÓN EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE CONFLICTO ARMADO<sup>1</sup>**

María Paula Franco Santana<sup>2</sup>

## **Resumen**

Colombia, por más de 5 décadas ha estado inmerso en un conflicto armado interno originado en el seno de la población más vulnerable ocasionando daños morales, culturales, sociales, materiales, económicos y políticos, derivado en la toma del control del territorio afectando principalmente a la población campesina de las áreas de su influencia, situación que ha dejado importantes secuelas y numerosas víctimas; situación que significa un reto para el país en su obligación de garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

Para llevar a cabo lo anterior, se han implementado diversos marcos normativos que serán objeto de estudio a través de un análisis descriptivo, teniendo como objetivo desarrollar y determinar, si el Estado Colombiano ha ejecutado las actuaciones necesarias para garantizar la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado y, si por medio de estos esfuerzos, los derechos han sido efectivamente protegidos en todos los ámbitos que involucra, principalmente la restitución de tierras de aquellos que abandonaron sus predios forzosamente o fueron despojados de ellos.

Palabras claves: Víctima - Restitución de Tierras – Despojo – Abandono – Reparación – Propiedad.

## **THE COLOMBIAN STATE AND ITS PERFORMANCE IN PROTECTING THE RIGHTS OF VICTIMS OF ARMED CONFLICT**

### **Abstract**

Colombia, for more than 5 decades, has been immersed in an internal armed conflict originating within the most vulnerable population, causing moral, cultural, social, material, economic and political damage, derived from the seizure of control of the territory, mainly affecting the peasant population in the areas of its influence, a situation that has left important consequences and numerous victims; a situation that represents a challenge for the country in its obligation to guarantee truth, justice, reparation and non-repetition.

---

<sup>1</sup> Artículo como requisito de grado para optar por el título de Magister en Derecho Público, producto del Segundo Formato Anteproyecto – Trabajo de Investigación, aprobado por el docente de la Universidad Santo Tomas Bogotá Mario Federico Pinedo Méndez, el 30 de octubre de 2020.

<sup>2</sup> Abogada, Especialista en Derecho Administrativo y candidata a Magister en Derecho Público de la Universidad Santo Tomas de Bogotá. Correo: mariafranco@usantotomas.edu.co

To carry out the above, various regulatory frameworks have been implemented that will be studied through a descriptive analysis, with the objective of developing and determining if the Colombian State has executed the necessary actions to guarantee the protection of the rights of the victims of the armed conflict and, if through these efforts, the rights have been effectively protected in all the areas involved, mainly the restitution of lands of those who forcibly abandoned their properties or were dispossessed of them.

Keywords: Victim - Land Restitution - Dispossession - Abandonment – Repair – Property.

## **Introducción**

La Constitución Política de 1991, define a Colombia como un Estado Social de Derecho descentralizado, fundado en el respeto de la dignidad humana. En este orden de ideas, dentro de sus fines esenciales, se destaca la función de las autoridades, instituidas para proteger la vida, honra, bienes, derechos y libertades de los residentes de la Nación.

La Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas y Restitución de tierras “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”, implementada por el Gobierno en aras de propender por la protección de los derechos humanos y su goce efectivo, se establecen políticas de atención, asistencia, reparación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, que abarcan la reparación integral, con el objetivo de restituir los derechos de las víctimas del conflicto armado interno a su estado anterior.

Para lograr dicho cometido, se han desarrollado diversos marcos normativos e instituciones como la Jurisdicción Especial para la Paz en respuesta a una Justicia Transicional, cuyo objetivo consiste en, satisfacer los derechos de las víctimas y en la medida de lo posible, restituir las a su estado anterior.

En ese sentido, este artículo tiene un enfoque metodológico basado en la descripción de la obligación del Estado, así como de las acciones que ha realizado teniendo como punto de partida la realidad y la normatividad en materia económica, su fundamento y aplicación. para garantizar los derechos de las víctimas, analizando los conceptos y condiciones a ellos brindadas, determinando si estos han sido efectivamente protegidos en todos los ámbitos, principalmente en lo relacionado a la atención y reparación. De igual modo, determinar si la economía del país puede resultar ser un impedimento para la materialización de una reparación integral, vulnerando así los principios y derechos que regulan la materia, por lo que se desarrollara el efecto de la Restitución de Tierras en la Sostenibilidad fiscal del país, analizando los principios reguladores de la materia.

## **El concepto de víctima a la luz del Derecho Nacional e Internacional**

Para dar inicio, es importante tener conocimiento sobre el concepto de víctima en el derecho nacional e internacional. Naciones Unidas en resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985, indica que se tiene como tal a aquellos que han sufrido daños y lesiones físicas, mentales,

menoscabo a sus derechos fundamentales, como consecuencia de actos contrarios al ordenamiento jurídico interno. Por otro lado, el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos refiere como víctima, a aquellos a quienes se le han vulnerado derechos conforme a la sentencia proferida por el Tribunal.

La jurisprudencia nacional ha sentado que, al ser Colombia un Estado Social de Derecho, este debe propender porque haya un máximo de respeto hacia la Constitución, las leyes, los derechos y libertades de los ciudadanos, en cumplimiento de los distintos convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, en pro de garantizar una vida digna en concordancia con la esencia de la Carta Política. De este modo, los países han reconocido y asumido su responsabilidad en la violación de los derechos protegidos en la Declaración Americana de Derechos Humanos y en la Convención Americana.

Es así como, el derecho interno ha dispuesto que para que se reconozca la calidad de víctima y consecuentemente, se logre el acceso a las medidas de atención y reparación, se debe estar incluido en el Registro Único de Víctimas; surtiendo un trámite previo. La Jurisprudencia Nacional, en sentencias T-211 de 2019 y T-092 de 2019, dispone que el RUV no otorga la calidad de víctima, sino que la identifica como destinataria de medidas de protección como la entrega de ayudas humanitarias; programas de estabilización socio económica, retorno, reasentamiento o reubicación. (Corte Constitucional, Sentencia T-211 de 2019)

### **Antecedentes normativos sobre la regulación del conflicto armado en Colombia**

La ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), reconoce como víctima a la persona que como consecuencia de los daños sufridos padece una discapacidad, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales a manos de grupos al margen de la ley, cobijando al cónyuge, compañero/a permanente, primer grado de consanguinidad, primero civil, cuando hubiese fallecido o estuviese desaparecida, así como, los miembros de la fuerza pública que hayan sufrido lesiones o quienes hayan fallecido en servicio.

La Corte Constitucional ha desarrollado ampliamente su jurisprudencia en lo concerniente a la protección de los derechos de las víctimas, principalmente desde la revisión de tutelas y del seguimiento al estado de cosas inconstitucional señalado en sentencia T-025 de 2004, por la vulneración de los derechos de la población desplazada. Por otro lado, sin duda, otro hito lo constituye El Acuerdo de Paz, suscrito entre el ex presidente Juan Manuel Santos y las FARC-EP, a través del cual se puso fin al conflicto armado que inició desde el año de 1964. En este aspecto, se destaca especialmente, la centralidad de las víctimas en el documento, y en particular el desarrollo del punto 5, Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, el cual está compuesto por tres subpuntos: “i) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, ii) Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos y iii) Acuerdo complementario sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”.

La ley 1992 de 2018, la cual establece el procedimiento para la JEP, indica que, en casos de reconocimiento de la verdad, este tendrá carácter dialógico o deliberativo; igualmente se estipula que en el evento en que haya más de una víctima, se podrá nombrar a uno o más representantes, para que accionen de manera colectiva los derechos.

Finalmente, la ley 1448 de 2011 prorrogada por la ley 2070 del 08 de enero de 2021, precisa que, son víctimas aquellas personas que hayan sufrido daños por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de las normas internacionales de DDHH y de infracciones al DIH.

### **Indemnización Administrativa**

El artículo 25 de la referida normatividad, dispone que las víctimas tienen derecho a ser reparadas por los daños sufridos, mediante las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición de forma individual, colectiva, materia, moral y simbólica. De tal forma, la ley contempla la indemnización administrativa en cabeza de la UARIV, en el que se establece que, esta se determinará mediante criterios objetivos y tablas de valorización de acuerdo al hecho victimizante; de igual modo dispone que, la indemnización administrativa se entregará en dinero y a través de los siguientes programas:

1. Subsidio integral de tierras;
2. Permuta de predios;
3. Adquisición y adjudicación de tierras;
4. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;
5. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural y/ Urbano. (Ley 1448 de 2011, artículo 132 parágrafo 3)

En este sentido, el Decreto 4800 de 2011, dispone que la indemnización por vía administrativa estará en cabeza de la UARIV, administrando los recursos para tal fin, bajo el principio de sostenibilidad fiscal, determinando:

**Criterios:** Naturaleza e impacto del hecho victimizante.

**Montos:** Se toma desde los 17 SMLMV hasta los 40 SMLMV, dependiendo del hecho victimizante.

No obstante, es preciso indicar que, para acceder al reconocimiento de la indemnización por vía administrativa, se debe elevar solicitud de inscripción ante la UARIV mediante el diligenciamiento de un formulario en el que se narren los hechos, de esta forma la entidad decidirá con base en un estudio si la víctima cumple o no con los requisitos para ser inscrita en el RUV. Una vez se decida la inscripción, la indemnización será entregada a la persona atendiendo a los criterios de vulnerabilidad y priorización dispuestos para el efecto.

### **Derecho a la Propiedad**

La problemática del acceso a la tierra ha sido un aspecto por el cual el Estado Colombiano ha intentado promover medidas que garanticen la propiedad. Este, resulta ser un derecho de rango constitucional establecido en los artículos 58 y 64 *ibídem*, en los que se garantiza la propiedad privada, así como los derechos adquiridos y reconoce el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios, en aras de mejorar la calidad de vida de la población campesina.

En principio, la propiedad tenía una concepción individualista. No obstante, dada las exigencias de la justicia social, paso de ser un derecho absoluto a uno relativo, susceptible de limitaciones a fin de primar el derecho colectivo sobre el particular siempre que estos se encuentren en conflicto. El Alto Tribunal Constitucional ha definido que la propiedad privada como un derecho real sobre una cosa ya sea corporal o incorporal, el cual da al titular disposición para hacer el uso, goce y disfrute sobre la misma, siempre que, se realice acorde a las funciones sociales y ecológicas de aquella.

Es así como, el Constituyente ha prescrito que a la propiedad le corresponde cumplir una función social y ecológica, encaminada a que se ejerza de tal manera que no perjudique a la sociedad, si no que por el contrario la beneficie, dando un uso y destinación a la misma, acorde a las necesidades colectivas respetando los derechos de terceros. A juicio de la Corte (C-189-2006), el derecho a la propiedad tiene las siguientes características:

- (i) Es un derecho pleno, toda vez que el titular tiene facultades a su juicio dentro de la esfera de los límites previstos por el ordenamiento jurídico.
- (ii) Es exclusivo, en el entendido en que el titular puede oponerse al entrometimiento de terceros sin su consentimiento.
- (iii) Es perpetuo, pues pervive siempre que exista el bien y no se agota por falta de uso.
- (iv) Es independiente, pues no depende de otro derecho.
- (v) Es irrevocable, pues su transmisión está sujeta a la voluntad del titular.

Respecto a sus atribuciones, estas se ven reflejadas en el *ius utendi* (uso), consistente en la facultad que tiene el titular de usar la propiedad; el *ius fruendi* o *fructus*, referente a la facultad que tiene el propietario de recoger los frutos originados del uso y el *ius abutendi*, referente al derecho de disposición sobre la cosa.

### **Restitución de Tierras como medida de Reparación Integral**

La Ley 1448 de 2011, tiene como objetivo servir de órgano administrativo para la restitución y formalización de tierras, conduciendo a las víctimas de abandono y despojo para la recuperación de las mismas, dentro de un marco de temporalidad, así como otorgar atención a la población vulnerable. Esta es un elemento esencial de la reparación a fin de superar el daño, definida por la jurisprudencia nacional como el derecho fundamental de las víctimas que les permite retornar al predio del cual fueron despojados o se vieron en la obligación de abandonarlo forzosamente en el marco del conflicto armado. En este sentido, es deber del Estado procurar el restablecimiento de las víctimas al estado anterior al hecho de violencia a efectos de superar el daño acaecido. Así, dada la relevancia de este derecho, el Alto Tribunal Constitucional ha sentado que la restitución es un componente preferencial y principal de la reparación integral al ser un elemento esencial de la justicia restaurativa.

### **El Proceso de Restitución de Tierras y sus etapas.**

El Proceso de Restitución de Tierras esta constituido por 3 etapas: i) Administrativa, ii) Judicial y, iii) post fallo. Corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de

Restitución de Tierras (UAEGRTD) la fase administrativa, en la que deberá recibir y estudiar las solicitudes presentadas por parte de la víctima por intermedio de representante o por quienes se encuentren legitimados, a fin de compilar todo el material probatorio en aras de realizar la inscripción del predio pretendido en restitución en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (SRTDAF). Se entiende que son titulares de la solicitud de conformidad con el artículo 75° de la mencionada ley, los propietarios, poseedores u ocupantes que han visto en la obligación de abandonar forzosamente sus tierras o que han sido despojados de ellas.

La solicitud debe presentarse personalmente o por intermedio de apoderado en las sedes territoriales de la URT. En la diligencia se indagará al solicitante sobre la calidad y vínculo jurídico del predio, es decir, establecer si es propietario, poseedor u ocupante, así como, las actividades que desarrollaba en el predio, su núcleo familiar, pago de impuestos o servicios públicos, el orden público en la zona, así como, establecer si se realizó algún negocio jurídico sobre el mismo.

La unidad realizará un estudio preliminar con el fin de establecer el cumplimiento de los requisitos, determinando la titularidad o legitimidad de la víctima para presentar la solicitud; la identificación del inmueble y la composición de su núcleo familiar al momento de los hechos victimizantes; así como, determinar si la salida del predio obedece a un abandono forzoso o despojo. Al respecto, la UAEGRTD tiene un término de 20 días hábiles para mediante acto administrativo, decidir si inicia o no estudio formal de la solicitud. En el marco de esta fase, se realizan visitas al predio y se comunica quienes se crean con derechos sobre el bien para que se incorporen al proceso garantizando el debido proceso, de este modo, contarán con 10 días hábiles siguientes a la comunicación para allegar a la URT territorial, escrito de oposición en el que deberán allegar las pruebas que demuestren la calidad de propietario, poseedor u ocupante.

Posteriormente se realizará un análisis previo y la entidad contará con 60 días prorrogables por 30 días más, para mediante acto administrativo motivado decidir la inscripción o no del predio en el SRTADF. Esta inscripción, es requisito de procedibilidad para dar continuidad a la etapa judicial y es susceptible del recurso de reposición de conformidad con el CPACA (artículos 74 al 82). La Unidad no inscribirá en los siguientes eventos:

1. No cumplan los requisitos previstos en los artículos 3, 75, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011.
2. No se identifique el predio solicitado en restitución.
3. Cuando se pueda determinar que los hechos declarados no son ciertos o son alterados con el fin de obtener la inscripción del inmueble.

Una vez inscrito el inmueble en el SRTDAF, se da inicio a la etapa judicial. En esta fase se realiza demanda de solicitud y formalización en la cual se pedirá la titulación y entrega del bien objeto de registro al Juez o Magistrado de Tierras competente, quien decidirá acorde al material probatorio sobre las medidas de restitución, reubicación o compensación económica a que haya lugar. La restitución es jurídica y material; jurídica porque con la entrega del inmueble otorga títulos a aquellos terrenos que carecen del mismo y así el beneficiario obtiene la calidad de propietario, y es material porque la persona restituida, recupera el predio y lo explota debidamente.

## **Etapas post fallo**

El Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional (COJAI) de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de la URT, es el encargado de dar cumplimiento a los mandatos proferidos en las decisiones judiciales para garantizar las acciones posteriores a la restitución. Para ello, debe atender a lo siguiente:

1. Manifestación de voluntad para ingresar al Programa de Proyectos Productivos.
2. Elegir una línea productiva (agrícola o pecuaria) acorde a la vocación del beneficiario y del predio.
3. El Fondo de la UAEGRTD consignará al beneficiario los recursos reconocidos para el efecto.
4. Incentivo hasta de 40 SMLMV.
5. Acompañamiento y monitoreo de hasta 2 años.
6. Terminada la implementación del proyecto productivo, se propende para que los beneficiarios se asocien y comercialicen sus productos.

El ingreso del predio al Programa de Proyectos Productivos obedece a unos criterios, a saber:

1. Debe ser rural, no estar ubicado en zona de alto riesgo.
2. Debe ser apto y no contar con restricciones en materia ambiental.
3. El beneficiario y su núcleo familiar deben tener el predio materialmente.

Los proyectos Productivos funcionan acorde a dos bases de Diseño e Implementación.

Fase 1 Diseño: Ejecución de 3 meses prorrogables por el doble del término. Está compuesta de 5 etapas.

- Diagnóstico: se recopila información sobre el núcleo familiar, el inmueble y el territorio.
- Concertación: se promueve la participación de todo el núcleo familiar.
- Formulación: se estructura el proyecto y se especifican las fuentes de financiación.
- Viabilidad: se evalúan los aspectos técnicos financieros y ambientales.
- Socialización: se relaciona con la familia la viabilidad e implementación del proyecto.

Fase 2 Implementación: Inicia una vez se profiere acto administrativo que reconoce el proyecto productivo y ordena transferir los recursos al beneficiario. Tiene 3 etapas:

- Planificación y ejecución del plan de acompañamiento integral.
- Seguimiento del Plan de acompañamiento integral.
- Terminación del acompañamiento al proyecto productivo.

## **Impacto económico de la Restitución de Tierras a la luz del principio de Sostenibilidad Fiscal**

La Sostenibilidad Fiscal se encuentra definida por el artículo 334 de la Carta Política como fin para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho, mediante el acceso a bienes y servicios, promoción de la productividad, competitividad y desarrollo; de modo que, deberá obedecer a orientar a las ramas y órganos del poder público en un marco de

colaboración armónica, enfatizando que en ninguna circunstancia se podrá alegar este principio en aras de menoscabar derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. De igual modo, se plasmó el Incidente de Impacto Fiscal, el cual podrá ser incoado por el Procurador General de la Nación o los Ministros en aras de que las sentencias judiciales causen grandes alteraciones a los recursos fiscales.

Tal y como se mencionó en líneas anteriores, Colombia como Estado Social de Derecho debe propender por el desarrollo de medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación que, de conformidad con el artículo 19 la Ley 1448 de 2011 deberán hacerse asegurando la sostenibilidad fiscal con el fin de dar continuidad y progresividad; para lo cual la referida ley dispuso la creación de un Plan Nacional de Financiación a través del documento CONPES, propendiendo por la sostenibilidad.

El artículo 19 numeral 2 de la ley 1448 de 2011, estipula que las medidas de reparación deben estar sujetas a la sostenibilidad fiscal. Ello, de la mano con el derecho a la reparación integral previsto en el artículo 25 *ibidem*, del que se extrae que la sostenibilidad debe contribuir a la integración social y productiva de las víctimas, de modo que, los costos en que incurra el Estado, no serán deducidos de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derechos las víctimas. De tal modo, el componente de sostenibilidad coadyuva “a la recuperación y fortalecimiento de la economía familiar, la distribución equitativa de ingresos, la productividad, la seguridad alimentaria y el medio ambiente”.

Lo anterior, bajo el entendido de que el Estado Colombiano asumió el deber de reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado, situación reconocida en esferas de derecho Internacional Humanitario. La Honorable Corte Constitucional en sentencia C-030 de 2006 sentó que la Paz constituye es un propósito fundamental del Derecho Internacional; un fin fundamental; un derecho colectivo; un derecho subjetivo y un deber jurídico en cabeza de cada nacional.

En ese orden de ideas el documento CONPES 4031 del 11 de junio de 2021, pone de presente que atendiendo a la proroga de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, es evidente la obligación de expedir un documento que actualice el presupuesto designado para tal fin. Dicho documento, pone en conocimiento que a 31 de diciembre de 2020 recibido 109.046 solicitudes de restitución de tierras, 101.808 de ellas están en zona microfocalizada, 7.238 en zona no microfocalizada y 18.914 solicitudes pendientes de decisión de fondo por encontrarse el predio en zonas en las que no se han superado las condiciones de seguridad. Aunado a ello, con fecha al mismo corte, se presentaron 6.152 fallos de restitución con 296.000 ordenes en pro de materializar los derechos reconocidos en las sentencias.

No obstante, la economía del país puede resultar siendo un impedimento para concretar la reparación integral, vulnerando así los principios y derechos que regulan la materia. Los documentos CONPES 3712 y 3726, estimaron los gastos de la política por 10 años proyectados en 3 millones de víctimas y un total de 54,9 millones, costo que a vigencia 2020 incrementó a un total de 76,6 billones y 9 millos de víctimas. De modo que, en términos presupuestales significó una asignación de gasto del 153%. El Gobierno Nacional indicó que la financiación para la ley de Víctimas asciende a 142,1 billones para la vigencia 2022 – 2031, de lo cual se destinará el 33%,



es decir, 46,6 billones para vivienda, indemnización, subsistencia mínima, restitución de tierras, satisfacción, reparaciones colectivas, retornos y reubicaciones.

Tabla 8. Estimación por medidas y derechos

(cifras en billones de pesos de 2021)

Medida / derecho	Periodo 2022-2031	Participación %
<b>Asistencia</b>	<b>109,9</b>	<b>77,3 %</b>
Alimentación	0,4	0,3 %
Educación	24,1	17,0 %
Generación de ingresos	2,3	1,6 %
Identificación	0,1	0,1 %
Reunificación familiar	0,6	0,4 %
Salud	54,5	38,4 %
Subsistencia mínima	18,2	12,8 %
Vivienda	9,7	6,8 %
<b>Atención</b>	<b>7,7</b>	<b>5,4 %</b>
Orientación y comunicación	7,7	5,4 %
<b>Ejes transversales</b>	<b>3,7</b>	<b>2,6 %</b>
Participación	0,1	0,1 %
Coordinación nacional	3,2	2,2 %
Medida / derecho	Periodo 2022-2031	Participación %
Coordinación nación-territorio	0,3	0,2 %
Sistemas de información	0,1	0,04 %
<b>Prevención y protección</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7 %</b>
Vida, seguridad, libertad e integridad	1,0	0,7 %
<b>Reparación</b>	<b>19,8</b>	<b>13,9 %</b>
Empleo	0,5	0,4 %
Garantías de no repetición	0,4	0,3 %
Indemnización	11,5	8,1 %
Rehabilitación	0,2	0,2 %
Reparaciones colectivas	0,7	0,5 %
Restitución	4,6	3,3 %
Retorno y reubicación	0,7	0,5 %
Satisfacción	1,1	0,8 %
<b>Total general</b>	<b>142,1</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: DNP-Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Fuente: Documento CONPES 4031 Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

## Reparación Integral prevista en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Como bien se ha mencionado, es obligación del Estado reparar integralmente a las víctimas del conflicto; por ello el legislador ha previsto medidas en cumplimiento de dicho fin a las que podrán acceder las víctimas de conformidad con los daños sufridos y el hecho victimizantes y así, propender por el fortalecimiento o reconstrucción del proyecto de vida de dicha población vulnerable. a saber: i) Restitución; ii) Indemnización; iii) Rehabilitación; iv) Satisfacción, y v) Garantías de no repetición.

El artículo 72 de la Ley objeto de estudio, reconoce y reitera el deber del Estado de adoptar las medidas necesarias para la restitución jurídica y material de los predios a las víctimas de despojo y abandono forzoso; en el evento de no ser ello posible, se reconocerá la respectiva compensación ya sea en dinero o en especie, cuando no es procedente ninguna de las posibilidades diversas de restitución.

Por otro lado, la Compensación señalada en el Capítulo III artículo 97 de la precitada Ley, dispone que esta corresponde a la entrega de un predio en análogas condiciones al inmueble deprecado en restitución en los eventos en que su restitución, resulta imposible, situación que no implica la privación a las víctimas de las medidas de reparación adicionales contempladas en la normatividad, pues estas son complementarias y van acompañadas de asistencias en educación, salud, vivienda y demás en aras de alcanzar la integralidad. Ello, bajo las siguientes circunstancias:

- a. Cuando el inmueble se encuentre en una zona de alto riesgo o amenaza.
- b. Cuando el predio haya sido restituído a otra víctima por haberse presentado en el predio despojos sucesivos.
- c. Cuando la restitución resulte ser un riesgo para la vida o la integridad de los beneficiarios.
- d. Cuando sea imposible la reconstrucción del inmueble.

La medida subsidiaria de compensación, se encuentra reglamentada por el decreto 4829 de 2011. Define tres clases de compensación y procede en los eventos en que sea imposible efectuar la restitución dispuesta en el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011:

**Compensación a propietario, poseedor u ocupante de buena fe exenta de culpa:** Dinero que se otorga al ser declarado víctima de despojo del inmueble objeto de restitución.

- **Compensación en especie:** Reconocimiento de un bien diferente al dinero, el cual procede bajo el cumplimiento de unas circunstancias taxativas en la Ley.
- **Compensación monetaria:** Suma de dinero que se reconoce bajo el cumplimiento de unas circunstancias taxativas en la Ley.

La compensación de conformidad con el referido Decreto se podrá efectuar de la siguiente forma:

- **Equivalencia medioambiental:** Cuando sea imposible la restitución del predio se otorgará al restituido un bien en similares condiciones medioambientales y productivas al solicitado en restitución.

**Equivalencia económica:** Entrega de un inmueble ya sea rural o urbano, por otro inmueble con un avalúo al solicitado en restitución.

- **Equivalencia económica con pago en efectivo:** Se realiza el pago en efectivo equivalente al valor del predio deprecado en restitución conforme al avalúo realizado, en los eventos en que no fuere posible la equivalencia medioambiental o económica.

Con relación a la financiación del Gobierno para la Ley de Víctimas, se tiene que para la vigencia fiscal 2021, destino la suma de \$313.998.014.044.851 pesos, de los cuales se reconoció \$175.375.784.028 a la UAEGRTD. La Contraloría General de la República precisó que la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley Víctimas estimó que, el presupuesto para el período entre 2018 – 2021, debía ser de aproximadamente \$129.29 billones de pesos, superando el valor acotado por el Gobierno correspondiente a \$28.4 billones, situación que permitió avizorar la insuficiencia de los recursos, considerando así, la necesidad e importancia de prorrogar la Ley por 10 años más.

El órgano de control, señaló que se necesitan más de \$357,4 billones de pesos para efectuar 14 medidas con corte al año 2030. Por su parte, las indemnizaciones, vivienda, alimentación, requieres más de \$120,2 billones. No obstante, se han presentado nuevos hechos victimizantes a manos de grupos organizados al margen de la ley, aumentando los desplazamientos masivos, confinamientos y reclutamiento forzado en las regiones del Cauca, Chocó y Pacífico Nariñense. Aunado a ello, la contingencia por COVID-19, ha generado retrocesos en la superación de la economía familiar pues, gran parte de la población víctima hacen parte de la economía informal; la implementación de la atención virtual y telefónica por parte de la UAEGRTD, no ha sido suficiente para atender oportuna y eficientemente a quienes solicitan ayuda humanitaria y el pago de la indemnización administrativa.

### **Necesidad de Prorrogar la Ley 1448 de 2011.**

La vigencia de la ley objeto de estudio, se planteó inicialmente por un rango de 10 años, esto es, hasta el año 2021, por ello, se vio la necesidad de dar continuidad al marco legal que reglamenta la materia, haciéndola compatible con el tiempo previsto para dar cumplimiento al Acuerdo de Paz.

En ese sentido, se demandó la inconstitucionalidad de la expresión contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011: “y tendrá una vigencia de 10 años”. Los accionantes, adujeron que el precepto resultaba ser opuesto al marco constitucional establecido en los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017, así como, los artículos 2, 5, 13, 22, 60 y 64 de la Carta Política.

Frente a este aspecto, en sentencia C-588 de 2019 la Corporación reiteró que las víctimas son titulares de:

**i) Derecho a la Verdad:** Potestad de reclamar el conocimiento de lo acontecido incluyendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar, los responsables, el móvil y el patrón que conllevó a tal actuación.

**ii) Derecho a la Justicia:** Se refiere a la no impunidad y al acceso a la justicia, con el fin de juzgar a los implicados de los hechos victimizantes.

**iii) Derecho a la Reparación Integral:** Comprende el derecho a la satisfacción mediante medidas simbólicas.

Es así como, corresponde al Estado la obligación de disponer de normas y mecanismos que los regulen. Ello, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos inmersa en el Bloque de Constitucionalidad, en la que los Estados parte se vinculan para acoger todas las medidas necesarias y así, hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos. En efecto, la no prórroga de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, es contraria a la Constitución y a los instrumentos internacionales. A juicio de la Corte, la normatividad establecida para la protección de las víctimas debe permear hasta tanto se cumpla el cometido para el que fue fijado. Consecuentemente, sentó que la sostenibilidad fiscal no puede ser válido como argumento para la oposición a la vigencia pues como ha dictado en sendas decisiones, esta no es un fin constitucional, si no un conducto para la realización de objetivos del Estado Social de Derecho.

Por consiguiente, en decisión C-588 de 2019, la H. Corte Constitucional declaró inexecutable el contenido normativo “y tendrá una vigencia de diez (10) años” y la expresión “tendrán una vigencia de 10 años” prevista en los Decretos 4634 de 2011 y 4635 de 2011. Igualmente, exhortó al Gobierno y al Congreso adoptar decisiones concernientes a la prórroga de la normatividad o la aplicación de un régimen de protección para las víctimas. Así pues, se expidió la Ley 2078 del 08 de enero de 2021, por medio de la cual se prorrogó por 10 años más la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

## **Conclusión**

El concepto de víctima con el paso de los años ha evolucionado, en el entendido en que tiene un concepto incluyente, considerando como tal a quienes de manera directa o indirecta han sido afectados de forma moral, psíquica y/o física por hechos acontecidos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia del conflicto armado interno y por ende, de infracciones al DIH y a los DDHH y es en ese sentido, como la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional ha sido un gran avance en el reconocimiento de las víctimas como sujetos de especial protección, el pro del respeto de la dignidad humana y los derechos civiles, políticos, culturales y sociales de los mismos teniendo punto principal la reparación integral, la participación y la reconciliación.

El Estado Colombiano ha realizado importantes esfuerzos para garantizar el amparo efectivo de los derechos de las víctimas; el desarrollo normativo y las políticas creadas han sido extensas, sin embargo, las secuelas de un conflicto armado resultan incalculables y sobre todo, en la mayoría de los casos irreparables del todo, pese a esto, la investigación también ha permitido evidenciar que la capacidad del Estado se ha quedado corta en la atención a víctimas,

principalmente en los territorios más recónditos, que son, justamente los más flagelados por la violencia, la capacidad debe aumentar y la garantía de derechos debe ser cada vez más rigurosa.

El actuar del Estado se debe regir bajo normas y principios como el de sostenibilidad fiscal, el cual es un criterio orientador de las políticas de las autoridades creadas para dicho fin. Dado que el componente de la reparación es un derecho fundamental en el contexto de la justicia transicional, es deber del Estado garantizar la sostenibilidad fiscal; no obstante, ninguna autoridad administrativa, legislativa o judicial podrá invocarla con el fin de menoscabar derechos fundamentales o restringir su protección.

A contrario sensu, resulta la realidad confrontada con el cumplimiento de las disposiciones normativas pues, fue evidente la necesidad del legislador de prorrogar la Ley 1448 de 2011 por 10 años más mediante la ley 2078 del 08 de enero de 2021, con el objetivo de indemnizar a las víctimas del conflicto armado interno y de restituir los terrenos arrebatados a la población campesina, toda vez que el fin de la norma no ha sido cumplido a cabalidad, afectando el acuerdo de paz firmado en el año 2016. Por ello, es imperativo la creación de políticas económicas que contribuyan al fortalecimiento y crecimiento de la ley, situación que permite dilucidar que el Gobierno Nacional no ha detallado de manera acuciosa el costo de los recursos necesarios para avanzar en un tiempo razonable con el propósito de la misma. No puede dejarse a un lado que, la Contraloría General de la República indicó que actualmente reparar a todas las víctimas inscritas en el RUV llevaría más de 16 años, aunado a ello, la alta demanda ha sobre pasado la capacidad económica del Estado, impidiendo en ese sentido obtener soluciones que contribuyan a su estabilización socioeconómica, dando paso a buscar su protección mediante la interposición de numerosas acciones de tutela.

Corolario a lo anterior, la etapa posfallo presenta un panorama negativo pues, por un lado, persiste la violencia al mando de GAOML en diversas regiones del país, situación que impide llevar a cabo la restitución de tierras y con ello el regreso de las víctimas a sus tierras. Por otro lado, se ha presentado incumplimiento en el acatamiento de las sentencias judiciales por parte de las entidades llamadas a cumplir. Finalmente, con la existencia de poseedores o terceros interesados que habitan los predios objeto de estudio, la presencia de proyectos productivos, agroindustriales, mineros y daños ambientales, son también una causa para impedir y retardar la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

## Referencias

Constitución Política de 1991.

Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-basic-principles-justice-victims-crime-and-abuse>

Ley 1448 de 2011. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680697#:~:text=La%20presente%20ley%20regula%20lo,y%20asuman%20su%20plena%20ciudadan%C3%ADa>

Decreto 4800 de 2011. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1551126>

Decreto 4829 de 2011. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1552300>

Séptimo Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República 2019-2020. Recuperado de: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/S%C3%A9ptimo%20Informe%20CSMLV%20%202019%202020\(1\).pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/S%C3%A9ptimo%20Informe%20CSMLV%20%202019%202020(1).pdf)

Reparación Integral. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/en-que-consisten-las-medidas-de-reparacion/44460>

Programa Proyectos Productivos para población beneficiaria de restitución de tierras. Recuperado de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/20124/298253/Programa+de+Proyectos+Productivos+para+población+beneficiaria+de+Restitución+de+Tierras.pdf/684bf843-7182-c0b9-576e-380ff9f1aad8?t=1576783574326>

Unidad de Restitución de Tierras 2020. PROGRAMA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS DE LA UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, (5). Recuperado de: <https://www.urt.gov.co/documents/20124/629312/PPT+ProductosProductivos+%281%29.pdf/1a42f9f7-5cbd-fe4e-0c92-567db12cb999?t=1598049406918>

Unidad de Restitución de Tierras 2020. PROGRAMA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS DE LA UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, (6). Recuperado de: <https://www.urt.gov.co/documents/20124/629312/PPT+ProductosProductivos+%281%29.pdf/1a42f9f7-5cbd-fe4e-0c92-567db12cb999?t=1598049406918>

Unidad de Restitución de Tierras 2020. PROGRAMA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS DE LA UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, (7,8 y 9). Recuperado de: <https://www.urt.gov.co/documents/20124/629312/PPT+ProductosProductivos+%281%29.pdf/1a42f9f7-5cbd-fe4e-0c92-567db12cb999?t=1598049406918>

Corte Constitucional (18 de mayo de 2006). Sentencia C-370-06 [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y otros]

Corte Constitucional (15 de marzo de 2006). Sentencia C-189 de 200606 [M.P. Rodrigo Escobar Gil]

Corte Constitucional (13 de septiembre de 2012). Sentencia C-715 de 2012 [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional (30 de octubre de 2013). Sentencia C-753 de 2013 [M.P. Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional (05 de diciembre de 2019). Sentencia C-588 de 2019 [M.P. José Fernando Reyes Cuartas]

Documento CONPES Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>

DE LA RESTITUCIÓN FORMAL A LA RESTITUCIÓN MATERIAL: la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras. Recuperado de: [https://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/de\\_la\\_restitucion\\_formal\\_a\\_la\\_restitucion\\_material.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/de_la_restitucion_formal_a_la_restitucion_material.pdf)

CRAI USTA Bogotá. (2021). Análisis Jurisprudencial de la Ley 1448 de 2011 frente a las medidas contempladas con respecto a la Reparación Integral. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

CRAI USTA Bogotá. (2018). Reparación a las víctimas del conflicto armado. Bogotá: Universidad Santo Tomás.