



Restitución y
acceso a la tierra
para **mujeres** víctimas
en el departamento del **Cauca**

Ana Jimena Bautista Revelo
Alejandra Coll Agudelo

Comunitar

**Restitución y acceso a la tierra para
mujeres víctimas en el departamento del Cauca**

Ana Jimena Bautista Revelo
Alejandra Coll Agudelo

Corporación de Mujeres Ecofeministas
- COMUNITAR -

© Comunitar



La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo financiero de Diakonía, en el marco del proyecto ¡Juntas por el Derecho a la tierra!: fortalecimiento de las mujeres víctimas y sus organizaciones en el Cauca para el acceso a la tierra y el territorio”.

Primera edición

Julio de 2013

ISBN: 978-958-58003-0-4

Diagramación:

María Fernanda Martínez Paredes

Corrección de estilo:

Martha H. Corrales C.

Fotografías:

Paola Andrea Díaz B.

Ximena Quigua

Eliana Gómez

Fotografía carátula:

Se nos va la tierra

Paola Andrea Díaz Bonilla

Popayán, Colombia, abril de 2013

Diagramación carátula:

María Fernanda Martínez Paredes

Impreso en:



E-mail: samava@samava.net

Celular: 315 578 62 04

Popayán, Colombia.

Agradecimientos

“Cuando bebas agua, recuerda la fuente”. Con este proverbio queremos resaltar que este libro es posible gracias a las mujeres, organizaciones y entidades que confían en el trabajo que hacemos en COMUNITAR para defender *los Derechos desde todos los lenguajes y resistirnos a todas las Violencias*”.

Este propósito político del cual es muestra este texto, se vivencia en COMUNITAR gracias al grupo de mujeres sensibles, estudiosas, colaboradoras que conforman el equipo institucional para acompañar, orientar y contribuir al proceso formativo de mujeres que buscan y requieren apoyo psicosocial y jurídico para su empoderamiento individual y colectivo; y en especial, cuando son víctimas del conflicto armado.

Agradecimientos de más para:

Las autoras, Ana Jimena y Alejandra, que pese a sus múltiples ocupaciones se dedicaron a revisar documentos, a hablar con algunas mujeres que han perdido sus parcelas en las que han trabajado y vivido; a solicitar información a las instituciones estatales responsables de atender los asuntos de tierras y las problemáticas de las víctimas. Por analizar con esmero los datos y las ausencias de los mismos, por sus reflexiones y recomendaciones para que las mujeres puedan acceder a la tierra como condición de dignidad y de Derechos.

El Representante a la Cámara, Iván Cepeda, por su voto de confianza y respaldo en los Derechos de petición para solicitar información.

Paola, por donarnos algunas de las fotos en las que ella con su sentido ético y estético capta los rostros de mujeres con gestos llenos de esperanza y sentimiento. Pero también por su orientación psicosocial a las mujeres para afrontar sus duelos y sus incertidumbres.

Ximena y Liliana, quienes aportaron también dos de las fotos con las que este libro tiene rostro de mujer.

Para Diakonía que a través de Neider no dudo en la importancia de documentar y acompañar las necesidades y dificultades que tienen las mujeres para acceder a la tierra.

Zully y Alejandra que pensaron y estructuraron la propuesta de la Consultoría de la que emerge este libro.

Para Carolina por su responsabilidad y entusiasmo para que el proyecto de “Juntas por la tierra”, sea un proceso de conocimiento y apropiación jurídica para las mujeres; para que las leyes y trámites no se conviertan en otros factores de miedo e intimidación contra las mujeres.

Martha porque se dedicó con paciencia a remirar con lupa para que de este libro saltaran los gazapos propios de la escritura; y así, lograr mayor claridad y precisión en las ideas.

María Alejandra y Marieta por su valiosa gestión administrativa para que este libro sea hoy un hecho.

Luz Mery, Juliana, Yoyis, Iolanda por su disposición y dedicación para trabajar en un observatorio de tierras desde las mujeres.

Socorro que estuvo pendiente de revisar las distintas versiones de prueba, y de atender los requerimientos que este libro demandó.

Contenido

Presentación	17
Introducción	21
I. Acceso y distribución de la tierra en el departamento del Cauca	23
Para las mujeres: menos tierra, de peor calidad y tenencia insegura	25
Panorama en el departamento del Cauca	29
A manera de conclusión	33
II. Restitución de la tierra para las mujeres víctimas en el departamento del Cauca	35
Antecedentes de la Ley 1448 de 2011, en materia de restitución de tierras para las mujeres	38
Registro único de predios y territorios abandonados a causa de la violencia -RUPTA-	38
Auto 092 de 2008	40
Contenido normativo de la política de restitución	44
Ley 1448 de 2011	44
Decretos con fuerza de Ley 4633 y 4635 de 2011	51
Problemas y avances en la formulación de la política de restitución para las mujeres víctimas	60
Avances	60
Problemas u obstáculos en la formulación de la norma	60

Aplicación de la Ley de víctimas	76
Institucionalidad	76
¿Cómo avanza la restitución en cifras?	78
Las mujeres en la aplicación de la política de restitución de tierras desde las entidades del orden nacional	80
Aplicación de la política de restitución de tierras desde las entidades locales y regionales en el Cauca	96
A manera de conclusión	101
III. Las mujeres víctimas y programas de acceso a la tierra	103
Adjudicación de baldíos	106
Subsidio Integral de Tierras mediante convocatorias públicas	108
Adjudicación de tierras	111
A manera de conclusión	113
IV. La política mineroenergética y las posibilidades de permanencia en el territorio	115
Hidrocarburos	121
Minería	122
Cerro Matoso	125
Anglo Gold Ashanti Colombia S.A.	127
Votorantim Metais	130
A manera de conclusión	130
Recomendaciones	133
A las entidades nacionales	135
A las entidades departamentales y municipales	136
Bibliografía	137

Siglas

COLR	Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DDHH	Derechos Humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIH	Derecho Internacional Humanitario
Fedegan	Federación Colombiana de Ganaderos
FNI	Frente Nacionalista e Integracionista
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Lo que antes era el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
PAT	Planes de Acción Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PIRCPCI	Planes Integrales de Reparación Colectiva de Comunidades Indígenas
PIU	Planes Integrales Únicos
PNARIV	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
RAMSAR	Convención para la protección de humedales de importancia internacional
RUPTA	Registro Único de Predios y territorios abandonados a causa de la violencia
SIT	Subsidios Integrales de Tierra
TEA	Evaluación Técnica
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras
UGRT	Unidad de Gestión y Restitución de Tierras

Índice de gráficos

Gráfico1. Gini de Tierras Municipios del Cauca 2011	32
Gráfico 2. Ruta de Atención en materia de restitución en la fase de registro	50
Gráfico 3. Ruta de Atención en materia de restitución en la fase judicial	50
Gráfico 4. Proyectos y objetivos del Programa de Acceso Especial las Mujeres, Niñas y Adolescentes a la Etapa Administrativa del Proceso de Restitución de Tierras Despojadas	83

Índice de tablas

Tabla1. Número de solicitudes de protección individual a 2012 en el Cauca	37
Tabla2. Indicadores generales del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas en su componente sobre restitución	88
Tabla3. Indicadores enfoque de género del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas en su componente sobre restitución	89
Tabla 4. Personas retornadas o reubicadas en el Cauca, junio de 2011 a 4 de septiembre de 2012	93
Tabla 5. Resultados de los Programas Desarrollados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desde el 7 de agosto de 2010 al 5 de octubre de 2012	95
Tabla 6. Funciones de las autoridades de las autoridades locales y departamentales frente a las víctimas relacionadas con la restitución de tierras	96
Tabla 7. Adjudicación de baldíos a familias con jefatura femenina en el departamento del Cauca 2004-2012	107
Tabla 8. Adjudicación de baldíos en el Cauca 2004-2012	107
Tabla 9. Otorgamiento de Subsidios Integrales de Tierra -SIT- a familias con jefatura femenina en el departamento del Cauca desagregado por municipios 2008-2011	109
Tabla 10. Otorgamiento de Subsidios Integrales de Tierra en el Cauca 2008-2011	109

Tabla 11. Otorgamiento de Subsidios Integrales de Tierra en el Cauca 2008-2011 atendiendo al número de personas en situación de desplazamiento forzado beneficiadas	110
Tabla 12. Adjudicación de tierras para familias con jefatura femenina a partir de compra directa en el departamento del Cauca 2003-2012	112
Tabla 13. Adjudicación de tierras a partir de compra directa en el departamento del Cauca 2003-2012	112
Tabla 14. Modalidad de los Títulos Mineros vigentes en el Cauca	123
Tabla 15. Resolución 180241 del 24 de febrero de 2012. Ministerio de Minas y Energía	124
Tabla 16. Localización de las concesiones a favor de la Anglo Gold Ashanti en el Cauca	128
Tabla 17. Minerales establecidos en los objetos contractuales de las concesiones a favor de la Anglo Gold Ashanti Colombia S.A en el departamento del Cauca	129

Índice de mapas

Mapa 1. Mapa de intervención territorial de la Unidad de Restitución y concesiones mineras	119
Mapa 2. Mapa de intervención territorial de la Unidad de Restitución y solicitudes de concesión mineras	120

Presentación

*Están allí
masticando neblinas,
espantando silencios,
desangrándose el alma,
entre el crujir de las raíces
en tierras de despojo.*

Matilde Espinosa

Semillas para repensar el cumplimiento de la Ley de víctimas

Este libro es uno de los frutos de los procesos que COMUNITAR como punto focal de la Ruta pacífica de mujeres, alienta y acompaña para pensar un mundo sin exclusiones ni violencias. Un mundo en el que las mujeres seamos consideradas autoras y actoras del Buen vivir; de ese vivir que aspiramos tanto en lo público como en lo privado, tanto en lo material como en lo conceptual para darle cabida a los conocimientos femeninos; tanto en lo familiar como en lo comunitario. Buen vivir en el que podamos entender y decir con tranquilidad que lo personal es político. “La política que resignifica la relación entre hombres y mujeres, la relación con la vida, con la naturaleza, con el cuerpo, con el deseo y el poder” (Ecofondo¹: 2010). En otras palabras,

¹ COMUNITAR hace parte de Ecofondo, organización de organizaciones ambientalistas, que se crea en el marco del creciente interés por la conservación ambiental y el desarrollo sostenible. Este proceso coincide además con cambios institucionales relevantes en Colombia con la Constitución de 1991, en la que las mujeres tuvimos un proceso de visibilización y de propuestas por una democracia más participativa que reconozca y posibilite la inclusión de las mujeres en los procesos sociales y en espacios de toma de decisiones.

según la cosmovisión ecofeminista de COMUNITAR, la política y el poder transforman la cotidianidad, la institucionalidad para que las relaciones y las acciones no desdigan de la responsabilidad humana para cuidar el Planeta, para obrar con ética como debe ser toda acción social, para que los territorios sean entornos emocionales y culturales que nos permitan la defensa de los Derechos humanos, sin que tal defensa implique riesgo alguno de estigmatización, revictimización.

Por esta necesidad y conciencia ecofeminista de la defensa de los Derechos humanos y la biodiversidad, en COMUNITAR consideramos que este libro, así como la Consultoría que le dio origen, es una invitación amplia y argumentada desde lo histórico, jurídico, para pensar y exigir que el acceso a la tierra por parte de las mujeres que han sido víctimas de conflicto armado, pasa por escuchar y valorar las voces y necesidades de las mujeres, más allá de los largos trámites que las mujeres deben acatar para que sean atendidas y reparadas con dignidad. Reparación que signifique no solo la devolución o asignación de tierra para habitarla y cuidarla, sino que signifique también la posibilidad de que la inequidad y la invisibilización social de las mujeres no se sigan perpetuando ni consintiendo, y menos, por parte de quienes tienen la tarea de hacer cumplir las leyes en el marco del mandato constitucional del Estado social de derecho que promulga la igualdad como condición de democracia y de desarrollo.

Des-arrollo visto en COMUNITAR como la búsqueda de alternativas para vivir bien y no dejarnos arrollar por la barbarie que la explotación de los territorios ha dejado como la herencia de la guerra en la que tantas mujeres han sido mal-tratadas y expropiadas hasta de su propio cuerpo. Es pues, este libro una semilla que aspiramos se riegue y se cultive con el único propósito de que las instituciones y organizaciones acepten la invitación a pensar y transformar, como lo plantean las autoras "... las dificultades estructurales que enfrentan las mujeres cuando requieren definir la relación jurídica con la tierra que les pertenece o que han trabajado... dificultades que tienen las mujeres víctimas para permanecer en sus territorios o retornar a ellos cuando han sido desplazadas, si persiste en Colombia la aplicación de un modelo de desarrollo basado en la explotación de los recursos naturales". Modelo en el que las necesidades y derechos

de las mujeres poco o nada han contado cuando de tomar decisiones se trata. Una muestra de que las mujeres todavía no cuentan como deberían contar en las decisiones estatales, ni por consiguiente en las cifras oficiales, es la falta de información desagregada por sexo, así lo afirman las autoras de este libro: “Es importante explicitar que sobre el acceso a la tierra por parte de las mujeres en el departamento del Cauca, no existen datos estadísticos que nos permitan ver el comportamiento real”.

Un proceso regional de participación e incidencia de las mujeres víctimas

La Consultoría de la que ha emergido este libro que hoy presentamos, se llevó a cabo con el apoyo de Diakonía para fortalecer los procesos de participación e incidencia de las mujeres víctimas y sus organizaciones en el departamento del Cauca, en los procesos de reconocimiento integral de los derechos a la Verdad, Justicia y Reparación, en materia de tierra y territorio, como contribuciones a la paz en la región y en el país. Procesos en los que hemos podido corroborar que el 52,3% de la población desplazada corresponde a mujeres, y del total de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, el 64,2% de los propietarios eran hombres, el 26,5% Mujeres y solo en el 9,3% de los casos figuraban ambos como propietarios². Datos que sustentan los hallazgos históricos en cuanto a la baja titularidad de las mujeres sobre derechos de predios rurales, y evidencian que la brecha de género en la propiedad de los recursos, en particular en la tenencia de la tierra, es significativa en el país,³ pese al sinnúmero de leyes y disposiciones que en Colombia existen a favor de las mujeres.

El desplazamiento forzado, y la violencia asociada al mismo, han generado la pérdida masiva de tierras y bienes, y en el caso de las mujeres, la situación se ve agravada porque afrontan el riesgo de ser despojadas de su patrimonio con mayor facilidad que los hombres.

² Tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Universidad Nacional 2010.

³ “Mujeres Rurales gestoras de esperanza”. Cuadernos de Desarrollo Humano. PNUD 2011.

Como lo constató la Corte Constitucional, las mujeres víctimas se encuentran en condiciones desventajosas para resistir y oponerse a las amenazas y maniobras jurídicas fraudulentas utilizadas por los actores armados para llevar a cabo el despojo de derechos patrimoniales. A esto se suman las dificultades que afrontan para acceder a la documentación personal, a los registros y para acreditar la proporción de la tierra y la extensión de su patrimonio. Estos obstáculos se ven acentuados por la cultura de la informalidad en la relación con la tierra. Ellas enfrentan una situación histórica de “invisibilización”, el desconocimiento social de sus derechos a la propiedad y la discriminación social e institucional en cuanto a las decisiones productivas, el crédito y la asistencia técnica.

Además, los negocios jurídicos son por lo general llevados a cabo por los hombres, por lo que las mujeres no cuentan con información completa sobre su predio, el tipo de derecho que tienen, y las pruebas de su derecho. Esto último se ve agravado porque al no estar inscritos, los títulos tienden a desaparecer en medio de los hechos de violencia. Estas limitaciones las exponen a un mayor riesgo de ser despojadas por vías legales o ilegales. El escenario de conflicto del Cauca reduce la posibilidad de las mujeres de acceder al derecho a la tierra que abandonaron forzosamente o que les fue despojada, pues buena parte de los territorios se encuentran aún bajo el control de los armados; y existe miedo de las mujeres a la reclamación, y ellas no cuentan con procesos organizativos fuertes y no tienen acceso a información que les permita mayores niveles de exigibilidad.

Confiamos que este libro que recoge y analiza, en buena medida, los anteriores problemas, sea una contribución a los procesos de empoderamiento de las mujeres y sus organizaciones, para que el Derecho a la paz con equidad y justicia social, se concrete en el cabal cumplimiento de la Ley de víctimas, desde el enfoque diferencial que asuma que es necesario que las mujeres sean respetadas, reconocidas y tratadas con dignidad. Y ante esta necesidad del enfoque diferencial, es imprescindible reconocer las raíces históricas de las luchas de las mujeres para ser valoradas y tratadas como actrices sociales.

Introducción

El presente documento tiene como objetivo central analizar el estado de la formulación y aplicación de las políticas relacionadas con la restitución y el acceso a la tierra para las mujeres víctimas en el departamento del Cauca, con especial énfasis en la política de restitución de tierras consagrada en la Ley 1448 de 2011 y los decretos con fuerza de ley 4633 y 4635 de 2011. Pretendemos que este libro sea, entonces, un aporte que permita sentar una línea de base que facilite el seguimiento y la evaluación de dichas políticas entre las mujeres caucanas.

Para lograr lo que aquí planteamos hemos acudido a:

1. Una amplia revisión bibliográfica que incluyó análisis de textos teóricos sobre formulación y evaluación de las políticas referidas.
2. La realización de entrevistas con actores locales encargados de la atención a víctimas de despojo y abandono forzado de tierras y territorios en diferentes municipios.
3. Entrevistas a algunas mujeres víctimas de despojo y de abandono forzado de tierras.
4. La utilización de información obtenida a través de la presentación de múltiples solicitudes dirigidas a diferentes instituciones locales, departamentales y nacionales. Agradecemos al Representante a la Cámara Iván Cepeda Castro, quien facilitó esta última tarea con la presentación de dichas solicitudes a su nombre.

Este libro está compuesto de cuatro capítulos. En el primero analizamos la distribución de la tierra en el departamento del Cauca y hacemos referencia a las dificultades estructurales que enfrentan las mujeres cuando requieren definir la relación jurídica con la tierra que les pertenece o que han trabajado. En el segundo capítulo estudiamos la política de restitución de tierras en su formulación y aplicación de la Ley 1448 de 2011. En el tercero, mostramos, en términos de resultados, la aplicación de los cuatro mecanismos de acceso a la tierra para mujeres víctimas: La adjudicación de baldíos, la adjudicación de tierras por compra directa, el subsidio integral de tierras y la permuta. Y finalmente, en el capítulo cuarto analizamos el desarrollo de la política minera y de hidrocarburos en el Cauca. Este último capítulo es una reflexión sobre las dificultades que tienen las mujeres víctimas para permanecer en sus territorios o retornar a ellos cuando han sido desplazadas, si persiste en Colombia la aplicación de un modelo de desarrollo basado en la explotación de los recursos naturales.

I. Acceso y distribución de la tierra en el departamento del Cauca



Identities and diversities in the territories

*Foto: Eliana Gómez.
Montaje: Liliana Campo*

Para las mujeres: Menos tierra, de peor calidad y tenencia insegura

La mayoría de mujeres rurales construyen relaciones fuertes de apropiación de los territorios que habitan, mediadas por prácticas de identidad, cuidado y producción con la tierra; manifestaciones como el conocimiento de plantas medicinales, la ubicación y curso de las aguas, y la protección de animales domésticos, son muestra de ello. No obstante, para las mujeres la situación jurídica con la tierra es con frecuencia precaria, al no tener su plena propiedad o estar mediada, esta propiedad, por los varones.

Tal como lo afirma Patricia Costas (2011, p.15), “Las mujeres tienen menos tierra, de peor calidad y su tenencia muchas veces es insegura”. Afirmación en la que coinciden importantes investigadoras como Magdalena León, quien en Colombia ha estudiado el porqué de esta práctica discriminatoria. Entre las principales razones señaladas por León (2011), para que las mujeres no puedan ser propietarias de las tierras, tenemos: 1. Que a la hora de heredar hay preferencias por los hombres; 2. Los privilegios de los hombres en el matrimonio y la cultura; 3. Sesgos de género en el uso de la tierra comunal; y 4. Sesgos masculinos en los programas de distribución y titulación de la tierra.

Las preferencias masculinas en las prácticas de herencia, que causan desigualdades entre hombres y mujeres, se deben a varias razones:

1. La división del trabajo de acuerdo a los roles de género han impactado las prácticas de herencia, lo que ha hecho que a los hombres se les tenga como principales productores y por lo tanto como herederos de las mejores tierras para que puedan cumplir con su rol, supuestamente exclusivo.
2. La implementación de prácticas que hacen que las mujeres se alejen de su núcleo familiar para ingresar al núcleo familiar del varón, así como el establecimiento de su vivienda en el lugar de residencia de la familia de su esposo.
3. Cuando el acceso a la tierra es limitado se privilegia al hijo varón, de quien se espera pueda dar continuidad a la producción campesina.

En una sociedad patriarcal como la colombiana, los privilegios de los hombres en el matrimonio y la cultura hacen referencia a las prerrogativas que tienen los varones en una relación de pareja, ya que son ellos quienes administran y disponen de los bienes durante la relación afectiva; incluso, en ocasiones, después de que se ha terminado dicha relación, el varón oculta y sigue disponiendo de los bienes. Si bien hoy no existen las normas civiles que en antaño legitimaban estas prácticas discriminatorias, las mujeres, principalmente, de las zonas rurales del país, no son propietarias de las tierras que cuidan, trabajan, que les pertenecen o en las que han vivido casi toda su vida; aun siendo muchas de ellas jefas de hogar.

Los sesgos de género en el mercado de tierras hacen referencia a las mayores posibilidades que tienen los varones de adquirir tierras, especialmente cuando de adquirir créditos se trata. Las mujeres, al no ser propietarias de tierras, no pueden respaldar créditos, tal como lo exige el sistema financiero del país. Lo que significa que las mujeres tienen un acceso restringido a los servicios de las entidades financieras.

Para explicar los sesgos de género en el caso de territorios colectivos, Susana Lastarria (2011) afirma que la distribución de derechos sobre tierras colectivas que se rige a partir de normas consuetudinarias de las comunidades, no está por fuera de la cultura patriarcal. Los menores niveles de educación por parte de las mujeres, el menor dominio del castellano en mujeres indígenas, cuya lengua materna no es el castellano, sumado a las responsabilidades reproductivas y de crianza, han hecho que los hombres, en las dinámicas y procesos comunitarios, ocupen cargos de liderazgo y controlen el acceso a la tierra y a los recursos económicos.

Otro sesgo masculino en los denominados programas de redistribución y titulación de tierras en América Latina, fue el hecho de que por varias décadas (especialmente del 50 al 80) estos programas tuvieron como beneficiarios a los varones jefes de familia. Si bien más adelante se tomaron correctivos en estas normas, especialmente a partir de la titulación conjunta de quienes conformaban la pareja, su impacto en el caso de las mujeres fue mínimo.

Con la revisión de la normatividad agraria es posible concluir que en Colombia, desde los años 60 hasta la fecha, no ha existido una verdadera preocupación por parte de los gobiernos para garantizar el acceso a la tierra a la población rural; ni a los campesinos y mucho menos a las campesinas en particular.

Según Rincón (2013), los propósitos que guiaron estas normas fueron, principalmente: 1. Mejorar la productividad, 2. Estabilizar social y políticamente el país -cuando había protestas o cuando el campesinado era considerado un problema social- y 3. Modernizar la producción económica en la vía capitalista.

Al analizar el periodo de la Reforma Agraria de 1961 a 1991, las mujeres solo representaron el 11% de los beneficiarios que establecían las normas. “Cuando la asignación de prioridad a las jefas de hogar se volvieron obligatorias (1988) y se aplicaron (1995) en los proyectos de distribución de fincas, la proporción se elevó a un 45% en el periodo de 1995-1998” (Deere y León, 2000, p. 409).

En el ámbito internacional, esta lectura sobre el acceso a la tierra para las mujeres ha sido compartida por organismos de protección de los Derechos Humanos -DDHH-. A manera de ejemplo, se resalta la manifestación de Naciones Unidas a través de la Resolución de la Subcomisión 1998/15 de la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH, denominada *La mujer y el derecho a la tierra, la propiedad y la vivienda adecuada*. En sus consideraciones, esta Resolución se justifica en las siguientes situaciones:

Preocupada porque como resultado de la discriminación de que es objeto la mujer en lo que respecta a la adquisición y la tenencia segura de la tierra, la propiedad y la vivienda, el número de mujeres que vive en condiciones de pobreza aumenta de manera desproporcionada al número de hombres y porque las condiciones que afectan a la mujer son especialmente graves y le impiden a ésta salir del círculo vicioso de la pobreza,

Reconociendo que la existencia y perpetuación de unas Leyes, políticas y tradiciones animadas por prejuicios de género que privan a las mujeres del acceso al crédito y los préstamos y les impiden adquirir o heredar tierras, propiedades y viviendas, a la vez que excluyen a las mujeres de una plena participación

en el proceso de desarrollo, las discriminan y crean condiciones de vivienda y vida inseguras e inadecuadas,

Profundamente preocupada por el hecho de que la insuficiencia y la inseguridad de las condiciones de vivienda y vida acarrearán a la mujer graves problemas de salud mental y física y contribuyen a la violencia contra la mujer, causan esa violencia o suelen ser su resultado,

Subrayando que las consecuencias de la discriminación y la violencia contra la mujer en lo que respecta a sus posibilidades de acceso a la tierra, la propiedad y la vivienda y su tenencia segura son especialmente graves en el caso de las mujeres que se ven internamente desplazadas en situaciones de conflicto armado y de proyectos de desarrollo,

Preocupada por el hecho de que las políticas de comercio, financiación e inversión en los planos internacional y regional suelen acentuar la desigualdad entre los géneros en lo que respecta al acceso a la tierra, la propiedad y la vivienda así como a otros recursos productivos y socavan la capacidad de las mujeres para obtener y mantener esos recursos.

Ante los obstáculos por parte de las mujeres para acceder a la tierra, en Colombia se han creado normas que buscan introducir medidas para contrarrestar esta situación, especialmente referidas a afectar los programas oficiales de acceso a la tierra. La Ley 30 de 1988 estableció, por primera vez, de manera obligatoria, la titulación a nombre de la pareja. Así también, medidas preferenciales para el acceso a la adjudicación de baldíos para las jefas de hogar. La Ley 160 de 1994 retomó varias de las disposiciones contenidas en la Ley 30, y adicionalmente estableció como beneficiarias preferentes de los subsidios otorgados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- (ahora INCODER) y de los programas de adquisición de tierras mediante negociación directa, a mujeres campesinas jefas de hogar y a las que se encontraban en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez. Finalmente, la Ley 731 de 2002 que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, estableció la posibilidad de que se titularan predios de reforma agraria a nombre del cónyuge, compañero o compañera permanente que estuviera en estado de abandono; determinó el acceso preferencial a la tierra de las mujeres jefas de hogar y de las empresas comunitarias o

grupos asociativos de mujeres rurales, y estableció mecanismos de participación para las mujeres en los procesos de adjudicación (Fuentes López, 2011, p. 19-20).

Pese a estos avances normativos, en Colombia el acceso a la tierra por parte de las mujeres no se ha transformado sustancialmente. Los datos sobre esta realidad son escasos en toda América Latina, y los que existen han sido producto de censos agropecuarios, censos de población y de encuestas en hogares. Uno de estos datos es el entregado por Magdalena León, quien afirma que en América Latina “en el mejor de los casos, la mujer puede acercarse a ser titular de una cuarta parte de la propiedad, porque en general las mujeres tienen cerca del 10% de la propiedad” (2011, p. 20).

Panorama en el departamento del Cauca

Conocer los datos sobre el acceso a la tierra de las mujeres en el Cauca, pasa por preguntarnos cuál es la distribución de la propiedad en este departamento. Lograr una respuesta a esta pregunta ha sido difícil, porque las fuentes de información son precarias.

De acuerdo con el más reciente estudio llevado a cabo por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, en conjunto con la Universidad de Los Andes y la Universidad de Antioquia, denominado *Atlas de la propiedad rural de la tierra en Colombia*”, al 1 de enero de 2011, de los 42 municipios que componen el departamento del Cauca, tres no contaban con información catastral rural, únicamente con catastro fiscal¹. Estos municipios son: López de Micay, Santa Rosa y Piamonte. Solo el 40% de los municipios (17) tienen actualizada la información catastral rural² y únicamente el 23% de los municipios (10) tienen actualizada la información catastral urbana³.

¹ Catastro fiscal es aquél que no ha sido elaborado por las autoridades catastrales de acuerdo con la legislación vigente y con sujeción a las normas técnicas establecidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y cuyo propósito es eminentemente fiscal. Resolución 70 de 2011 del IGAC.

² Buenos Aires, Cajibío, Caloto, El Tambo, Florencia, Guachené, Guapi, Mercaderes, Morales, Patía, Piendamó, Puerto tejada, Suárez, Sucre, Timbiquí, Totoró y Villa Rica.

³ Popayán, Buenos Aires, Florencia, Guapi, Piamonte, Piendamó, Puerto Tejada, Sucre, Timbiquí y Villa Rica

Este mismo estudio afirma que a 2009, el 46% del área catastral era propiedad privada. Sobre la distribución de la tierra durante la última década en el departamento del Cauca el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizó un importante estudio en todo el territorio nacional a partir de distintos Gini⁴ como medida de equidad utilizada para calcular la igualdad en la tenencia de la propiedad rural. En este estudio se midieron varios Gini; los más importantes fueron: el Gini de tierras, el cual se calculó a partir del tamaño de los predios, información contenida en el registro catastral. El Gini de propietarios, a partir de contabilizar el número de predios que aparecen registrados a favor de un mismo propietario. Y finalmente el Gini de calidad, en el que prevaleció la calidad de la tierra a partir del tamaño de las unidades agrícolas familiares, lo que permite apreciar la concentración de la tierra teniendo en cuenta sus capacidades y valores productivos.

Este estudio concluyó que:

En el Cauca predomina la estructura de mediana propiedad, con un 44% de la propiedad privada asignada a predios entre 20 y 200 hectáreas. Si bien el Cauca enfrentó un incremento en el número de propietarios y de predios y una leve caída en el tamaño promedio de los predios, la estructura de la propiedad permaneció muy estable y presumiblemente los nuevos propietarios han adquirido predios pequeños y de mala calidad.

La dinámica descrita se refleja en una tendencia marcadamente creciente del Gini durante toda la década. En particular, el Gini de tierras es el segundo más alto en el país y en 2009 alcanzó un valor de 0.838, con sólo 0.02 puntos por debajo del nacional.

Las diferencias en el Gini cuando se controla por la calidad de la tierra en los municipios demuestran que la dinámica de concentración se está presentando en las tierras de mejor calidad. El Gini de propietarios es, además, el séptimo más alto del país: 0.841.

La estabilidad en la participación de los rangos en el área de terreno y la tendencia creciente de la concentración podría

⁴ El índice de Gini, así denominado en honor al economista italiano Corrado Gini, es un indicador de la desigualdad. Los datos incluidos en este texto hacen referencia a la inequidad en materia de concentración de la tierra.

sugerir que la concentración de la tierra en el departamento puede estar determinada por unos cuantos propietarios con predios sumamente grandes:

Según el estudio de referencia, en el 2009 la distribución de la propiedad de la tierra en el Cauca era la siguiente: el 46.26% era bienes privados de uso agropecuario, el 33.61% eran territorios colectivos de comunidades afrocolombianas e indígenas, el 16.63% eran bienes del Estado y el 3.2% son áreas protegidas.

De otra parte, de acuerdo con información suministrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, actualmente en el departamento del Cauca existen 99 resguardos indígenas (58 constituidos, 32 en clarificación⁵, 3 en reestructuración, 1 con título republicano, 1 con título colonial y 1 en adquisición); 17 territorios colectivos de comunidades afrocolombianas, ubicados en Guapi, Timbiquí y López de Micay, pertenecientes a 149 comunidades; 28 solicitudes de ampliación de resguardos y 6 solicitudes de constitución de zonas de reserva campesina⁶.

La gráfica 1 muestra el Gini de tierras de 2011 para cada uno de los municipios del departamento. De acuerdo a esta gráfica, los municipios con mayor concentración de tierra por tamaño de los predios son Santander de Quilichao, Popayán, Mercaderes, Villa Rica, El Tambo y Puracé. Llama la atención que dos de los municipios con gran industria (Puerto Tejada y Villa Rica) son también los mayores concentradores de tierra en el departamento.

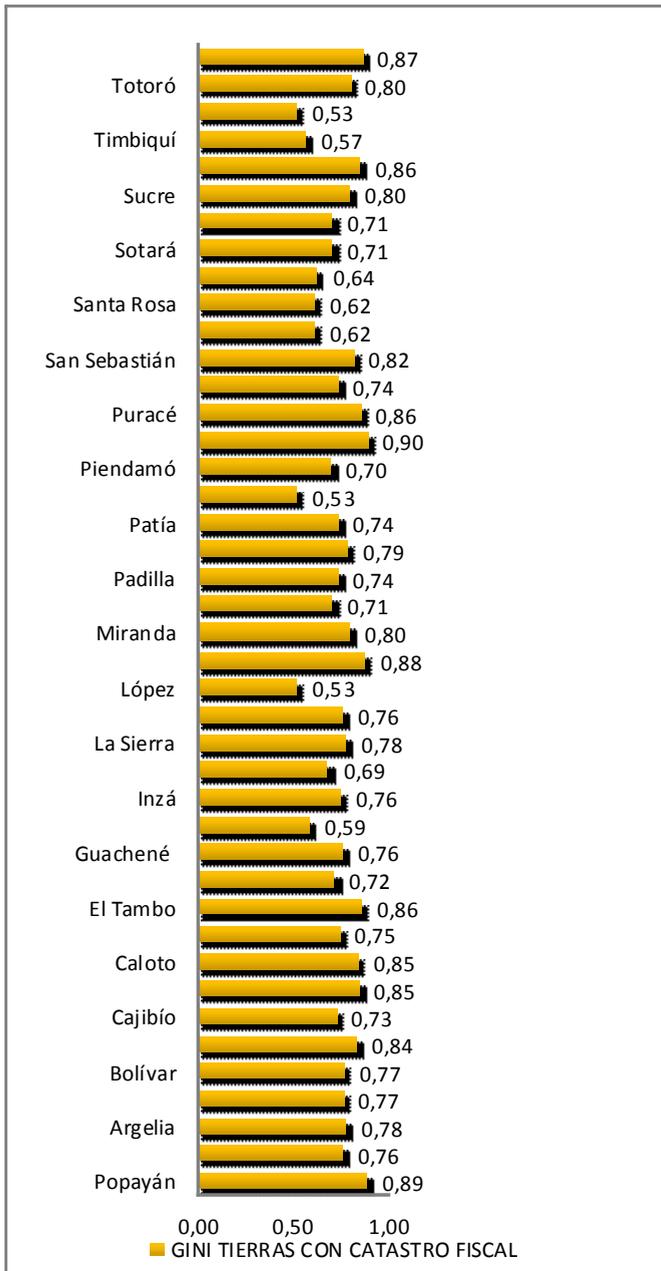
Sobre la distribución de la propiedad de la tierra de acuerdo al sexo, las fuentes de información son prácticamente inexistentes, ya que la estructura de la base catastral del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, no especifica el sexo⁷, lo que impide tener una línea de base que identifique a mujeres y hombres con propiedad sobre la tierra .

⁵ Proceso que se adelanta para determinar la naturaleza jurídica de un predio.

⁶ En: Andrés Parra Cristancho, Respuesta Derecho de Petición No. 20132100200, INCODER, 9 de enero de 2013.

⁷ Luis Fernando Sandoval Sáenz, Respuesta Derecho de Petición No. 8002013EE721-o1 - f:1-A:0, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 4 de febrero de 2013.

Gráfico 1. Gini de Tierras Municipios del Cauca 2011



Elaboración propia a partir de información suministrada por el IGAC

Por lo anterior, resulta imposible conocer con exactitud el número de mujeres víctimas propietarias, poseedoras o tenedoras en el departamento del Cauca; siendo las mujeres las mayores víctimas de despojo o de abandono forzado.

A manera de conclusión

Como lo hemos mostrado en este capítulo, las mujeres, por el hecho de ser mujeres, enfrentan muchos obstáculos para acceder a la tierra. Obstáculos que deben ser tenidos en cuenta por las autoridades nacionales, regionales y municipales al momento de estudiar la formulación y la aplicación de las políticas de restitución de tierras a mujeres víctimas del prolongado conflicto que vive Colombia. Tierras despojadas de manera forzada y abandonadas cuando las mujeres se ven obligadas a salir de los territorios, acosadas por los distintos actores armados. Ignorar dichos obstáculos significaría que la aplicación de las medidas, que aparentemente son neutrales en relación al género, resulten discriminando más a las mujeres cuando exigen y requieren acceso a la tierra.

En términos generales, en el departamento del Cauca durante toda la última década ha habido una tendencia marcadamente creciente del Gini y concentración de la tierra, según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en las tierras de mejor calidad.

Por último, es importante explicitar que sobre el acceso a la tierra por parte de las mujeres en el departamento del Cauca, no existen datos estadísticos que nos permitan ver el comportamiento real.

II. Restitución de la tierra para las mujeres víctimas en el departamento del Cauca



Diversidades sentipensantes

*Paola Andrea Díaz Bonilla
Popayán, Colombia, abril de 2013*

La política de restitución de tierras es una respuesta del Estado para reparar a las víctimas del despojo y/o del abandono forzado, cuando los actores armados atentan contra las comunidades. Dada la precariedad de la información disponible por parte de los municipios sobre la problemática de despojo, sus dinámicas en lo relacionado a enfoque diferencial hacia las mujeres, y teniendo en cuenta el corto tiempo de ejecución de la política de restitución de tierras, la siguiente es una aproximación al estado actual de la aplicación de la política de restitución de tierras en el departamento del Cauca para las mujeres.

Tabla 1. Número de solicitudes de protección individual a 2012 en el Cauca

Municipio	No. solicitudes
Argelia	10
Balboa	1
Bolívar	3
Buenos Aires	1
Cajibío	2
Caldono	1
Corinto	1
El Tambo	16
Florencia	1
Guapi	2
Inzá	2
La Sierra	1
La Vega	7
Miranda	2
Morales	2
Páez	2
Patía	2
Piamonte	8
Rosas	1
Santa Rosa	7
Santander de Quilichao	1
Sotará	1
Suárez	2
Sucre	2
Timbío	2
Toribío	1
Totoró	1
Total	82

Elaboración propia con base en información suministrada por la Superintendencia de Notaria y Registro

Antecedentes de la Ley 1448 de 2011, en materia de restitución de tierras para las mujeres

Registro Único de Predios y territorios abandonados a causa de la violencia -RUPTA-

Como antecedente a la política de restitución de tierras es importante hacer mención al mecanismo de protección de tierras denominado Registro Único de Predios y Territorios Abandonados a causa de la Violencia -RUPTA-. Mecanismo que consiste en la protección a través de la inscripción en el Certificado de libertad y tradición de los predios que son objeto de abandono o que están en peligro de ser abandonados como consecuencia de un posible desplazamiento forzado, con el propósito de evitar tradiciones¹ o que se llegue a configurar cualquier tipo de derechos y obligaciones respecto del bien protegido por parte de terceros.

La protección de bienes que tiene por fundamento jurídico la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2007 de 2001, fue durante años la única respuesta del Estado frente al fenómeno del despojo y abandono forzado. La protección de bienes sigue vigente y necesaria, no menos importante que la política de restitución, fundamentalmente porque el despojo y el abandono forzado continúan viviéndose en diversos territorios del país. Porque no obstante la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y la conversión del Proyecto de Protección de Tierras y Bienes de la Población Desplazada en la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras, no existe una entidad responsable de la labor de protección dentro de la institucionalidad.

Según datos de la Superintendencia de Notariado y Registro², desde la creación del registro en el departamento del Cauca, a 31 de diciembre de 2012 se encontraban protegidos un total de 8.156 derechos sobre predios rurales, desagregados en cuatro municipios: Popayán (6.527), el Bordo (844), Santander de Quilichao (661) y Caloto (124). Al respecto, es importante advertir que sobre un

¹ Al hablar de tradiciones nos referimos a la transferencia de la propiedad mediante un acto formal de compra-venta u otro mecanismo de traspaso de derechos sobre un bien, establecido en la ley civil colombiana (Código Civil. Art 740).

² Jairo Alonso Mesa, respuesta Derecho de Petición SNR-2012-EE 32843, 31 de diciembre de 2012, Superintendencia de Notariado y Registro.

mismo bien existen varias solicitudes de protección por diferentes tipos de derechos.

A nivel individual, desde el inicio del programa de protección en 2001, hasta el 31 de diciembre de 2012, se presentaron un total de 2.072 solicitudes de protección; sin embargo, solo se registraron 539 solicitudes, de las cuales 17 fueron canceladas por petición del propietario/a o titular, encontrándose vigentes un total de 522 medidas de protección. La diferencia entre el número de solicitudes y de medidas efectivamente registradas, alertan sobre posibles fallas que se pueden estar presentando; ya sea de orientación a las víctimas en el momento de realizar la solicitud o en las entidades encargadas de tramitar las solicitudes, las cuales no estarían cumpliendo su labor.

Solo en el 2012 se presentaron un total de 82 solicitudes de protección individual, especialmente en los municipios de El Tambo, Argelia, Piamonte, La Vega y Santa Rosa (Ver tabla 1).

De las 82 solicitudes el 30% fueron presentadas por mujeres (equivalentes a 25 solicitudes), de las cuales 14 manifestaron ser propietarias, cuatro ocupantes, tres poseedoras, y cuatro aparecen sin información o indeterminadas. Sobre el lugar de ubicación desde donde realizaron la solicitud de protección, 16 manifestaron hacerlo desde Bogotá, tres desde el Cauca y las seis restantes aparecen sin información.

Los anteriores datos nos pueden llevar a afirmar que las mujeres víctimas no tienen conocimiento de los mecanismos de protección a los que tienen derecho. Muchas creen no tener derechos si no son propietarias, o si no tienen documentos que demuestren su relación jurídica con la tierra. Adicionalmente, la representatividad que tiene Bogotá como principal lugar donde se realizaron las solicitudes, puede estar relacionada con la mayor información y presencia institucional que existe en la capital del país, o con la desconfianza que pueden tener las mujeres hacia las funcionarias y los funcionarios del nivel local.

Frente al estado del trámite de las 25 solicitudes de protección presentadas por mujeres en el 2012, solo siete han sido efectivamente

registradas; las 18 restantes aparecen con nota devolutiva. Situación que es urgente conocer y profundizar para identificar las razones y tomar medidas correctivas al respecto.

Por último, es importante advertir que la base de datos manejada por las oficinas de registro y de la propia Superintendencia de Notariado y Registro no cuenta con una variable que indique el sexo del solicitante, lo que dificulta el seguimiento detallado sobre la situación de las mujeres en relación a las medidas de protección. Porque si bien dicha base cuenta con la variable de nombre del solicitante, su seguimiento es dispendioso, ya que requiere revisar cada una de las anotaciones, existiendo incluso el peligro de confundir el sexo de algunas personas, pues hay nombres que pueden ser de mujeres u hombres ³.

Auto 092 de 2008

En el caso específico de la política de restitución para mujeres víctimas, es imperativo jurídico hacer referencia, como antecedente, a la Ley 1448 de 2011, al Auto 092 de 2008 y a la providencia de seguimiento a la Sentencia T-025/04 de la Corte Constitucional.

En dicho Auto la Corte desarrolló lo que debería ser el enfoque diferencial hacia las mujeres en la política de desplazamiento forzado. La Corte parte de reconocer la persistencia de patrones estructurales de discriminación, exclusión y marginalización contra las mujeres en la sociedad colombiana. Patrones estructurales que se acentúan en el marco del conflicto social, político y armado y, por supuesto, en el desplazamiento forzado.

La Corte identificó 10 factores de vulnerabilidad específicos para las mujeres en el marco del conflicto, frente a las acciones de los distintos actores armados y no armados interesados en configurar situaciones de despojo y de abandono forzado. Entre estos factores se encuentra

³ Sobre este aspecto es importante recordar que el Artículo 62 del Decreto 4800 de 2011, fija la obligación de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de implementar en sus Sistemas de Información variables o módulos en los que incorporen el enfoque diferencial, de tal forma que permitan identificar las características particulares de la población víctima. De acuerdo con el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011 tanto la Superintendencia de Notariado y Registro como el INCODER, entidades involucradas en la tramitación de las medidas de protección de tierras, hacen parte de dicho sistema.

el riesgo de ser despojadas de sus tierras y de su patrimonio con mayor facilidad, dada su posición histórica ante la propiedad, que las ubica en un estado de indefensión jurídica, lo que significa una mayor dificultad para resistir y contrarrestar el despojo de sus tierras, y en un mayor riesgo de perder su patrimonio.

Adicionalmente, la Corte estableció 18 facetas de género que son expresión de la problemática en la que se encuentran las mujeres en el marco del conflicto armado y corroboró la ausencia de respuesta del Estado para atender de manera diferencial la problemática de las mujeres víctimas, lo que se traduce en el desconocimiento masivo y múltiple de los derechos de las mujeres.

Entre las órdenes del Auto 092 de 2008 se destaca la obligación para el Gobierno Nacional (en cabeza de la antigua Acción Social) de adoptar 13 programas específicos para las mujeres en el marco de la política pública para la atención al desplazamiento forzado, entre los que se encuentra el Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas. Los 13 Programas debían ser diseñados, adoptados e implementados con la participación de las organizaciones de mujeres. Pero, debido al incumplimiento de este Programa, las organizaciones de mujeres propusieron unos lineamientos de dichos programas, los cuales fueron reconocidos y avalados por la Corte Constitucional a través del Auto 237 de 2008. En este Auto se resolvió adoptar en su integridad y de manera formal los lineamientos propuestos por las organizaciones de mujeres y los convirtieron en componentes obligatorios de los 13 programas.

Los lineamientos trabajados por las mujeres en el Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas, estableció tres grandes ejes para el desarrollo del programa: 1. Prevención y protección, 2. Restablecimiento y 3. Reparación. Sobre este último eje las principales propuestas planteadas fueron las siguientes:

1. Aplicar mecanismos de justicia transicional que permitan la restitución de la tierra a las mujeres desplazadas como medida de reparación integral, y como un programa específico vía administrativa sin detrimento de las acciones vía judicial. La restitución debe ser una medida preferencial de reparación.

2. Crear instancias específicas de coordinación de un programa de restitución de tierras con mecanismos jurídicos propios de la justicia transicional.
3. Vincular las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes como entes asesores al ente coordinador nacional.
4. Procurar la participación con cuotas para las mujeres en las instancias rectoras del programa de restitución de tierras.
5. Prestar asistencia jurídica a las mujeres desplazadas de manera preferencial en los procesos de recuperación de bienes abandonados, de restitución vía administrativa y vía jurídica y en los casos de defensa contra solicitudes de prescripción adquisitiva sobre sus tierras.
6. Priorizar los procesos de restitución a las mujeres desplazadas a partir de mecanismos jurídicos que reconozcan las situaciones de hecho, tanto en la relación de tenencia (propiedad, posesión o tenencia), como en la relación de pareja. Estos mecanismos deben incluir la flexibilización de la prueba frente a la afectación de su patrimonio, que puede consistir en la prueba sumaria; la aceptación legal de testimonios en diferentes fases del proceso; aportes y registros recopilados por la comunidad bajo ciertos parámetros, entre otros.
7. Desarrollar mecanismos jurídicos que permitan la transferencia del título que se tenía en conjunto o el derecho sobre la tierra por posesión, tenencia u ocupación, a las mujeres abandonadas, o cuyo compañero haya desaparecido por causa de la violencia.
8. Desarrollar programas de titulación de tierras recuperadas, priorizando a las mujeres, y particularmente cuando son viudas, jefas de hogar o en condiciones de desprotección, procurando la seguridad fáctica, jurídica y económica del patrimonio.
9. Priorizar la titulación conjunta para las mujeres no-jefas, siempre acompañada por condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades mediante acciones positivas para todas las mujeres en cuanto a acceso a crédito, capacitación y asesoría técnica adecuada.
10. A las que no deseen retornar al campo, darles prioridad en la asignación de indemnizaciones, teniendo en cuenta cualquier forma de tenencia de tierra que ellas aducían tener antes.
11. En la vía judicial, trasladar la carga de la prueba de las víctimas a los tenedores y derogar la obligación de la fase de conciliación en el Incidente de Reparación.
12. Exonerar a todas las víctimas de desplazamiento que recuperen los bienes del pago de impuestos durante un tiempo determinado, teniendo en cuenta el lucro cesante durante el tiempo de desplazamiento.
13. Diseñar mecanismos específicos de protección a las mujeres rurales y sus organizaciones que han emprendido procesos

de reclamación; que se han desplazado para recibir las tierras restituidas o que se esfuerzan por la reconstrucción de memoria histórica en aras de la garantía de no-repetición.

La materialización de los 13 programas durante el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez fue altamente deficiente; al punto de que tres años después de haber entregado la presidencia, la mayoría de programas aún se encuentra en etapa de formulación, con fuertes debilidades en la coordinación institucional y carencias en la disposición de recursos.

En julio de 2011, 20 días después de la aprobación en el Congreso de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, norma que desarrolla el derecho a la restitución de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario -DIH-, a la cual nos referiremos más adelante, el Gobierno de Juan Manuel Santos informó a la Corte Constitucional sobre su intención de fusionar los 13 programas en una única propuesta, a la que denominó *Plan Integral para la Prevención y Atención al Impacto Diferencial y Desproporcionado del Desplazamiento sobre las Mujeres en Colombia*, con el interés de hacer más eficiente dicha política tendiente a mitigar los riesgos de género y atender las vulneraciones desproporcionadas que produce el desplazamiento en la vida de las mujeres.

La iniciativa de fusionar y unificar los 13 programas, que busca convertirse en una política pública para las mujeres víctimas del conflicto armado, es una respuesta del gobierno Santos, luego de casi cinco años (por lo que podríamos decir, que es una respuesta tardía e incompleta), a las órdenes de la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, así como a la obligación establecida en el Artículo 177 de la Ley 1450 de 2011 a través de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, en el que se dispone la obligación de adoptar una política pública nacional de equidad de género que desarrolle planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento. La formulación de esta iniciativa ha estado a cargo de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y de la Unidad de Atención y Reparación a

Víctimas, la cual se plasmará en un documento Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- que se denominará *Lineamientos de política pública para mujeres víctimas del conflicto armado*.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación -DNP-⁴ y de la Oficina de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer⁵, a enero de 2013 el borrador del CONPES se encontraba en etapa de revisión técnica, en revisión las acciones, estrategias y objetivos del Plan; los mecanismos de articulación con las entidades participantes; los instrumentos de seguimiento con base en metas e indicadores propuestos por las entidades; y los aportes de las instituciones al diagnóstico que acompañará el documento CONPES. Se esperaba su aprobación para el primer trimestre de 2013, no obstante al 1 de abril de 2013 aún no había sido aprobado.

Contenido normativo de la política de restitución

Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011 en su título IV reconoció legalmente el derecho de las víctimas de despojo y de abandono forzado a la restitución de la tierra, dispuso de un mecanismo tendiente a recuperar sus bienes y creó una nueva institucionalidad que se encargue de esta tarea. Las principales determinaciones aprobadas en esta norma por el Congreso de la República, son:

(...) un procedimiento especial con una vigencia de 10 años para la restitución de tierras despojadas (a través de medios violentos, negocios jurídicos, actos administrativos, y sentencias) o abandonadas con ocasión del conflicto armado, para aquellos casos en los que se produjo despojo o abandono forzado a partir de 1991 (Capítulo II del Título IV; Artículo 75, 3).

La acción de restitución es procedente para los propietarios y poseedores de tierras, y para ocupantes de terrenos baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación (Artículo 75).

⁴ Mauricio Santamaría Salamanca, Respuesta Derecho de Petición DG2013310000091, DNP

⁵ Cristina Plazas Michelsen, Respuestas Derechos de Petición OFI12-00145011/jmsc31080 y No. 20137200418671 del 18 de enero de 2013, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

El procedimiento aprobado está compuesto por una etapa administrativa y una etapa judicial, las dos a cargo de una nueva institucionalidad, la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y por los jueces de restitución. En los casos en los que no haya oposición de terceros serán competentes los jueces civiles de circuito especializados en restitución de tierras, y cuando haya oposición serán resueltos por Magistrados de Tribunales Superiores de Distrito Judicial de la sala civil, especializados en restitución de tierras.

Durante la primera etapa, una vez las víctimas realicen la solicitud de restitución, la cual puede ser colectiva si hay vecindad en los predios objetos de la restitución (Artículo 82) -aspecto propuesto por las organizaciones de víctimas-, o la Unidad inicie de oficio el procedimiento, esta entidad acopiará pruebas de despojo y abandono forzado, identificará el bien y la relación jurídica de la víctima con la tierra, información que tendrá en cuenta para inscribir o no a las víctimas en el Registro de Tierras presuntamente despojadas o abandonadas forzosamente (Artículo 105), el cual se irá creando de manera gradual y progresiva atendiendo a las condiciones de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno (Artículo 76). La inscripción en este registro es requisito de procedibilidad para acudir a los jueces de restitución (Artículo 76).

Una vez la víctima esté inscrita en el registro, directamente a través de apoderado, o a través de la Unidad de Restitución presentará demanda ante los jueces quienes en un trámite de cuatro meses establecerán si existió o no despojo u abandono forzado. Para ello aplicará varias reglas procedimentales a favor de las víctimas: en primer lugar deberá aplicar presunciones legales y de derecho a través de las cuales se presume el despojo si se está inmerso en alguna de las situaciones descritas en ellas (Artículo 77), y en segundo lugar se aplica la inversión de la carga de la prueba, con la que se traslada el deber de probar la adquisición lícita de la tierra a quien dentro del proceso se presenta como opositor de la restitución.

El tiempo que estuvo desplazado/a se sumará para cumplir con el término para lograr la prescripción adquisitiva de dominio. También se valdrá como tiempo en el que se estaba ejerciendo la ocupación de baldíos, para efectos de su adjudicación (Artículo 74).

Cuando la restitución jurídica o material es imposible o cuando la vida de los despojados esté en riesgo, se procederá a la compensación, primero en especie, y si no es posible, en dinero (Artículos 72 y 74).

En la sentencia el juez deberá dar las órdenes necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas (Artículo 91 literal p).

Cuando sobre el predio objeto del litigio existan terceros que demostraron su buena fe exenta de culpa dentro del proceso serán compensados por el fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (Artículo 98), compensación que no podrá ser mayor al valor del bien inmueble. No obstante en aquellos casos en donde existan proyectos agroindustriales productivos con el fin de desarrollar el proyecto, el juez podrá autorizar la celebración de un contrato de uso entre el tercero de buena fe exenta de culpa y la víctima, a través del cual el tercero podrá seguir usando el bien, reconociendo la titularidad del dominio de la víctima y de una retribución económica. En caso de que el tercero no pruebe su buena fe exenta de culpa, el juez entregará el proyecto productivo a la Unidad de Gestión de Restitución para que lo explote a través de terceros y el producido se destine a programas de reparación colectiva para víctimas de la vecindad del predio, incluyendo al beneficiario (Artículo 99).

Pasados cinco días de quedar en firme la sentencia, será la policía quien realice el desalojo pertinente para materializar la entrega a la víctima, quien no podrá transferir el bien durante dos años a partir de la sentencia.

En materia de sanciones, la Ley consagra que la víctima que utilice las vías de hecho para invadir, usar u ocupar un predio del que presuntamente fue despojado o tuvo que abandonar de manera forzada, sin que haya culminado el proceso de restitución, perderá su derecho a recuperar dicho bien (Artículo 207).

Adicionalmente la norma crea una nueva sanción penal para quienes logren inscribirse en el registro de tierras despojadas y abandonadas alterando o simulando deliberadamente las condiciones requeridas para tal fin; a quienes presentan solicitud de restitución sin tener la calidad de despojado, y a quienes se presentan como opositores a través de medios fraudulentos, en todos estos casos la sanción será entre 8 y 12 años de prisión. En

pena de 10 a 20 años incurrirá el servidor público que teniendo conocimiento de dicha situación inscribe a tales personas en el registro de bienes despojados y abandonados (Artículo 120).

(...) Sobre la restitución de vivienda la norma establece que quienes han sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda por el Estado, sin perjuicio de que el victimario sea condenado a la construcción, reconstrucción o indemnización (Artículo 123).

En relación a las mujeres víctimas, la Ley 1448 de 2011 creó un aparte denominado *Normas para las mujeres en proceso de restitución*, el cual consta de cinco artículos y establece que las mujeres gozarán de especial protección en los trámites administrativos y judiciales de restitución, para lo cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas dispondrá de un programa especial (Artículo 114). Adicionalmente establece que se atenderá con prelación las solicitudes presentadas por mujeres despojadas cabezas de familia (Artículo 114), y que se sustanciarán con prelación las solicitudes a favor de las madres cabeza de familia y de las mujeres despojadas (Artículo 115).

Cuando se ordene la entrega de bienes a las mujeres, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, las autoridades de policía o militares deberán prestar su especial colaboración para velar por la entrega oportuna del predio y para mantener las condiciones de seguridad que le permitan usufructuar su propiedad, aspecto que debe estar mediado por el consentimiento previo de las mujeres víctimas (Artículo 116).

Las mujeres a quienes se les restituyan o formalicen predios tendrán prioridad en la aplicación de los beneficios a que se refiere la Ley 731 de 2002, en materia de crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación, recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación, y jornadas de cedula (Artículo 117). En relación a la titulación de la propiedad se dispone que el juez o magistrado en la sentencia ordene que la restitución y/o la compensación se efectúen a favor de los dos cónyuges o compañeros permanentes (Artículo 118).

Adicionalmente, la Ley 1448 de 2011 es reiterativa en señalar la obligación de adoptar un enfoque diferencial en la formulación y aplicación de las medidas consagradas en ella. Así, dentro de sus principios generales se adopta el principio de enfoque diferencial (Artículo 13), reconociendo que hay poblaciones con características particulares en razón al género, por lo cual las distintas medidas establecidas en la Ley deben contar con dicho enfoque. De igual manera, dentro de los derechos de las víctimas⁶ (Artículo 28) se estableció que la política pública de que trata la Ley, tenga enfoque diferencial, el cual busca desarrollar el derecho a la igualdad; y para satisfacer este derecho a todas las personas, se requiere que el Estado brinde un tratamiento diferencial, atendiendo las situaciones de discriminación, vulnerabilidad e inequidad presentes en nuestra sociedad. Así, el enfoque diferencial se convierte en un método de análisis que toma en cuenta las diversidades e inequidades existentes en la sociedad, con el propósito de brindar una adecuada atención y protección de los derechos de la población.

En materia de protección se dispone que los programas, los criterios para la evaluación de riesgos y las decisiones sobre las medidas deberán atender y tomar en consideración el enfoque diferencial por género, capacidad, cultura y ciclo vital (Artículo 32, Ley 1448, y Artículo 212, Decreto 4800). Adicionalmente, el Decreto 4800 de 2011 ordena la elaboración de Planes Integrales de Prevención, los cuales deben ser elaborados, validados y actualizados a nivel departamental, regional o local, y tendrán un enfoque diferencial (Artículo 202).

⁶ 1. Derecho a la verdad, justicia y reparación, 2. Derecho a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario, 3. Derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad, 4. Derecho a solicitar y recibir atención humanitaria, 5. Derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral, 6. Derecho a que la política pública de que trata la presente Ley, tenga enfoque diferencial, 7. Derecho a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar, 8. Derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional, 9. Derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la presente Ley, 10. Derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la presente Ley, 11. Derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes, 12. Derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

En relación a las funciones de las entidades territoriales, la norma dispone la obligación de incluir el enfoque diferencial en todos los planes y programas que adopten para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas (Artículo 174, 250, 251 del Decreto 4800).

Finalmente, en relación a la nueva institucionalidad, la Ley crea unos subcomités técnicos para el diseño de la política pública, los cuales son apoyo del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, máximo órgano de decisión del Sistema Nacional de Atención y reparación a las víctimas (Artículo 165). Uno de estos subcomités, de acuerdo con el Decreto 4800 de 2011, es el de Enfoque Diferencial⁷ (Artículo 238); especificando que sus integrantes podrán participar en las reuniones de los demás subcomités creados por la Ley.

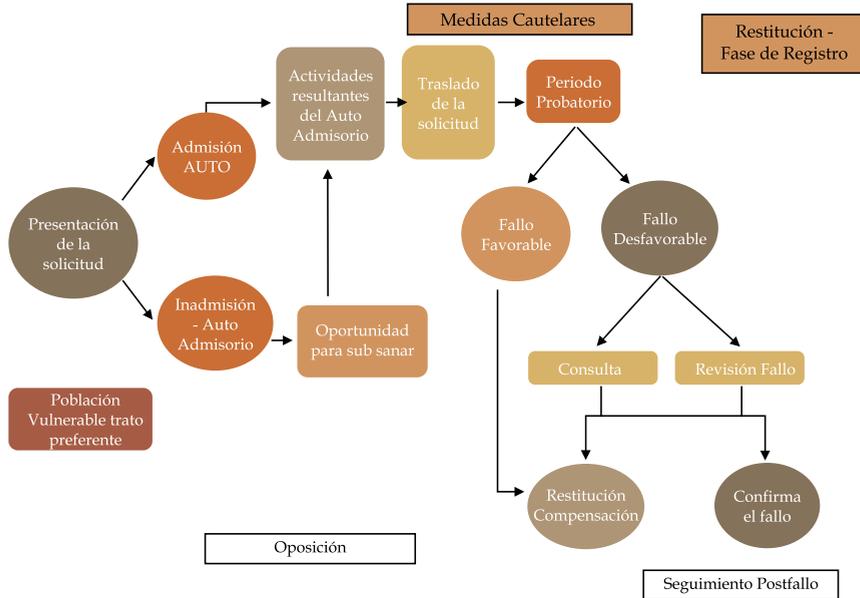
De otra parte, en los Comités Territoriales de Atención, el Decreto 4800 de 2011 estableció que la orientación que allí se brinde a las víctimas deberá contemplar el principio de enfoque diferencial, teniendo en cuenta las características particulares de cada población en razón de su edad, género, orientación sexual, situación de discapacidad y pertenencia étnica (Artículos 121 y 124).

Sobre la atención que las diferentes entidades del Sistema deben brindar, se anuncia la creación de un protocolo de atención, el cual deberá incluir los procedimientos y rutas de acceso para garantizar las medidas de atención, asistencia y reparación integral, desde un enfoque diferencial (Artículo 125 Decreto 4800 de 2011).

Las siguientes son las rutas de atención en materia de restitución, en su fase de registro y en su fase judicial, formuladas en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (CONPES 3726 de 2012):

⁷ El subcomité de Enfoque Diferencial está compuesto por: Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Programa Presidencial para el Desarrollo Integral de la Población Afrodescendiente, Negra, Palenquera y Raizal, Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia y por la Defensoría del Pueblo (Art. 241 Decreto 4800).

Gráfico 2. Ruta de Atención en materia de restitución en la fase de registro

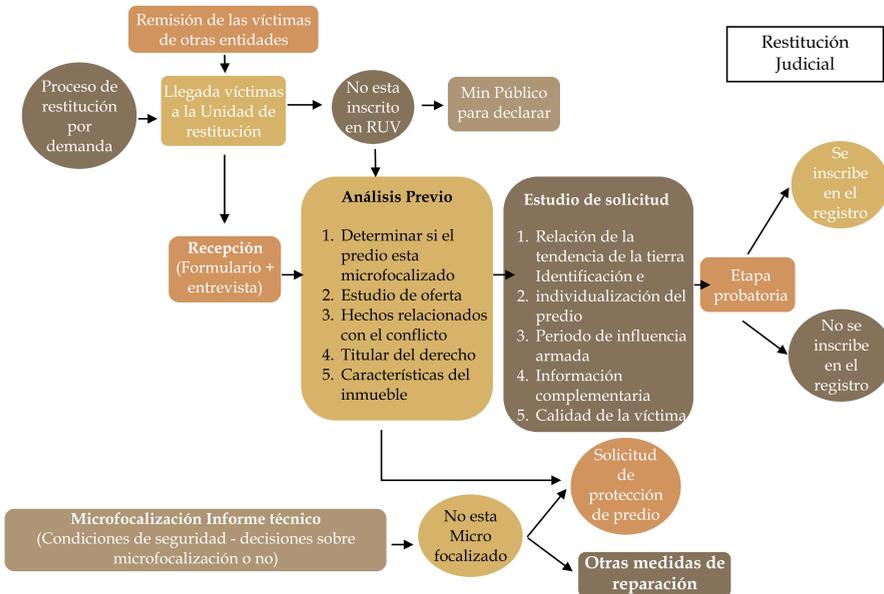


Entidades

Unidad de Tierras - Juez Agrario - SNR - CSJ - Entidades territoriales - IGAC - INCODER - SNR - Unidad para las Víctimas

Fuente: Conpes 3726

Gráfico 3. Ruta de Atención en materia de restitución en la fase judicial



Entidades

Unidad para las Víctimas - Incoder - Min Público - Unidad de Tierras - SNR - IGAC - Fiscalía - CSJ

Fuente: Conpes 3726

Decretos con fuerza de Ley 4633 y 4635 de 2011

Adicional al procedimiento establecido en la Ley 1448 de 2011 en materia de restitución, esta norma le concedió facultades extraordinarias al presidente de la República para la elaboración de Decretos con fuerza de Ley, dirigidos a la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, rom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Artículo 205), con el propósito de no viciar esta Ley, ya que ésta fue presentada al Congreso de la República sin que se hubiese sometido a consulta previa⁸. Producto de dicha norma, en diciembre de 2011, fueron expedidos los siguientes decretos correspondientes: el Decreto 4633 “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”, el Decreto 4634 “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano”, y el Decreto 4635. “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.

En atención a la composición étnica del departamento del Cauca, a continuación se presenta una breve descripción de los Decretos 4633 y 4635.

Los integrantes de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras, para reclamar su derecho a la restitución de bienes en los que se tenga una ocupación, posesión o propiedad individual, el procedimiento al que deben acudir es al general de la Ley 1448 de 2011 (Artículo 141, Decreto 4633 y Artículo 107 del Decreto 4635). Ambos Decretos se ocupan de crear un procedimiento para recuperar el ejercicio pleno de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras, vulneradas en el contexto del conflicto armado interno y los factores subyacentes y vinculados al mismo, a partir de 1991

⁸ La consulta previa en Colombia es un derecho fundamental de los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y del pueblo Rom o gitano, que garantiza su derecho a la participación en las decisiones que afecten su cultura, su territorio y su población.

y hasta 10 años después de la entrada en vigencia de dicho Decreto (Artículo 142, Decreto 4633 y Artículo 108, Decreto 4635), cuando existan afectaciones y daños a sus territorios colectivos.

Dicho procedimiento se aplicará cuando se haya producido despojo, abandono forzado, confinamiento y otras formas de limitación al goce efectivo de los derechos territoriales (Artículo 144, Decreto 4633 y Artículo 110, Decreto 4635), sobre alguno de los siguientes casos:

- En comunidades indígenas: sobre los resguardos indígenas constituidos o ampliados, las tierras sobre las cuales se adelantan procedimientos administrativos de titulación o ampliación de resguardos indígenas; las tierras de los resguardos de origen colonial y las tierras de ocupación ancestral e histórica que los pueblos y comunidades indígenas ocupaban el 31 de diciembre de 1990; las tierras comunales de grupos étnicos; las tierras que deben ser objeto de titulación o ampliación de resguardos indígenas por decisión, en firme, judicial o administrativa nacional o internacional; las tierras adquiridas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria en beneficio de comunidades indígenas de las que es titular el Fondo Nacional Agrario; las tierras adquiridas a cualquier título con recursos propios por entidades públicas, privadas o con recursos de cooperación internacional en beneficio de comunidades indígenas que deben ser tituladas en calidad de constitución o ampliación de resguardos (Artículo 141, Decreto 4633).
- En el caso de comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras: las tierras de las comunidades sobre las cuales se adelantan procedimientos administrativos de titulación o ampliación de tierras de ocupación histórica o ancestral que las comunidades conservaban, colectiva o individualmente, al 31 de diciembre de 1990; las tierras comunales de grupos étnicos; las tierras que deben ser objeto de titulación o ampliación de tierras de comunidades por decisión judicial o administrativa nacional o internacional en firme; las tierras adquiridas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria en beneficio de comunidades de las que es titular el Fondo Nacional Agrario; las tierras adquiridas a cualquier título con recursos propios de las comunidades, por entidades públicas, privadas o con recursos de cooperación internacional en beneficio de comunidades que deben ser tituladas en calidad de tierras de las comunidades (Artículo 107, Decreto 4635).

Sobre las distintas afectaciones territoriales que pueden producirse para dar inicio al procedimiento de restitución, la norma contempla que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, realizarán conjuntamente una caracterización integral de los daños y afectaciones (hechos, factores y contexto) sufridos por el pueblo o comunidad solicitante de medidas de atención y reparación, y de medidas de protección o restitución de derechos territoriales (Artículos 139, 153, 154 y 155 del Decreto 4633, y Artículo 105 del Decreto 4635). Dentro de los daños a evaluar se contemplan aquellas asociadas a la degradación ambiental (Artículo 130, Decreto 4633 y Artículo 9 del Decreto 3635).

En el caso de comunidades indígenas, las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, las pueden presentar, en su calidad de sujetos de derechos colectivos: las Autoridades Tradicionales, las Asociaciones de Cabildo y Autoridades Indígenas, los Gobernadores de Cabildos y las organizaciones indígenas que integran la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas de la que trata el Decreto 1397 de 1996. Estas solicitudes también las puede hacer cualquier integrante de la comunidad, o de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la Defensoría del Pueblo (Artículo 143, Decreto 4633).

En el caso de comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras, las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, las pueden presentar: el representante legal del Consejo Comunitario, las Juntas de los Consejos Comunitarios o sus integrantes, Organizaciones de víctimas del territorio afectado o cualquier miembro de la comunidad del territorio afectado. Así mismo pueden ser presentadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas de oficio, la Defensoría del Pueblo y las consultivas en sus instancias nacional, departamental y distrital (Artículo 109, Decreto 4635).

La restitución de las tierras es la medida preferente de reparación de los derechos territoriales; en ningún caso podrá existir compensación monetaria (Artículo 142, Decreto 4633 y Artículo 108, Decreto 4635).

Sin embargo, en el caso de pueblos indígenas se establece que si el territorio o parte de él se encuentra degradado ambientalmente, bajo amenaza o riesgo inminente de inundación o desastre natural se podrán decidir, previo consentimiento libre e informado entre la comunidad indígena y las entidades con competencia, las medidas alternativas a adoptar. De ser necesaria la reubicación en otro territorio, se hará en territorios cuya calidad, extensión y estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan satisfacer sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro (Artículo 142, Decreto 4633).

Sobre la inscripción en el registro de tierras despojadas en pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, se señala su gradualidad, particular para cada caso. Para los pueblos indígenas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas anualmente definirá, con la Mesa Permanente de Concertación, los criterios, zonas, casos y tiempos para la focalización y puesta en marcha de las medidas de restitución (Artículo 145, Decreto 4633), y la anotación se producirá cuando la Unidad de Restitución determine la existencia de daños y afectaciones territoriales (Artículo 156). No obstante, mientras se define la gradualidad y focalización, la Unidad iniciará las medidas de restitución con las comunidades que al momento de la expedición de este Decreto hayan presentado solicitudes de protección, vía ruta étnica o de restitución.

En el caso de comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras se establece que la restitución se dará de acuerdo a la focalización y gradualidad que determine el Gobierno Nacional, con fundamento en criterios de vulnerabilidad, afectación y seguridad (Artículos 111 y 115, Decreto 4635).

En ambos casos, la etapa judicial es bastante similar a la establecida en el procedimiento general de la Ley 1448 de 2011. Pero, es de resaltar que con estos pueblos y comunidades opera la inversión de la carga de la prueba; es decir, que bastará con la prueba sumaria de la afectación territorial, la cual podrá consistir en el relato de la autoridad del pueblo indígena o de la comunidad afrocolombiana, raizal o palenquera que solicitó la restitución, para trasladar la carga de la prueba a quienes se opongan a la pretensión de restitución de la

comunidad afectada (Artículo 162 del Decreto 4633, y Artículo 126 del Decreto 4635). Adicionalmente, en ambos casos se crean presunciones de derecho y presunciones legales a favor de quien manifiesta ser la víctima (Artículos 164 y 165 del Decreto 4633 y Artículos 127 y 128 del Decreto 4635).

Si en el predio objeto de restitución existe un tercero de buena fe exento de culpa -lo que implica por parte del actual poseedor, propietario o tenedor, haber hecho averiguaciones suficientes para saber que obraba conforme a la ley- el Juez o Tribunal deberá ordenar la restitución y el pago de las compensaciones a que hubiere lugar (Artículo 165, Decreto 4633 y Artículo 128, Decreto 4635).

En la sentencia que resuelva la petición de restitución, el juez también deberá decidir las siguientes situaciones: en caso de comunidades que al momento de ser desplazadas o afectadas no contaban con sus derechos territoriales formalizados, debe dar la orden al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria o a la entidad que haga sus veces, de proceder a constituir, sanear o ampliar los territorios colectivos cuando así proceda; la entrega material y jurídica del territorio objeto de restitución; el acompañamiento al procedimiento de retorno al territorio restituido a favor del sujeto colectivo; la compensación o reubicación cuando haya lugar; la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que permitieron la realización de obras, proyectos o actividades que generen afectaciones territoriales; la suspensión de obras, proyectos o actividades ilegales⁹; la reconstitución del patrimonio cultural; la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas en detrimento de los derechos de las comunidades, si existiera mérito para ello, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el territorio respectivo; así como las demás órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del territorio, la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las víctimas pertenecientes a las comunidades indígenas o comunidades afrocolombianas, raizales o palenqueras (Artículo 166, Decreto 4633 y Artículo 130, Decreto 4635 de 2011).

⁹ En las comunidades indígenas también procede, cuando no haya habido Consulta previa.

La restitución del territorio, además, significa que el predio en cuestión no podrá ser objeto de titulación, adjudicación, compra o restitución a favor de personas ajenas a la comunidad (Artículo 141, Decreto 4633 y Artículo 107, Decreto 4635). Para el caso de comunidades palafíticas y de pescadores, el gobierno concertará con las comunidades afectadas el alcance y contenido de la restitución de los derechos a su hábitat ancestral (Artículo 108, Decreto 4635 de 2011).

Por fuera del procedimiento de restitución, el Decreto dispone de mecanismos para proteger a las comunidades de riesgos inminentes, para lo cual se adoptarán medidas cautelares. Y en el caso de comunidades indígenas, adicionalmente, medidas de protección.

Las medidas cautelares y de protección disponen de la posibilidad de dictar otras medidas, en caso de gravedad o urgencia, o cuando los derechos territoriales resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares. Aunque en su contenido estas medidas son distintas, para las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas se dispone de una cláusula común de apertura, la cual reza: “Las demás que se soliciten o el juez considere necesarias, pertinentes y oportunas acordes con los objetivos señalados en este artículo, para lo cual se indicará los plazos de cumplimiento” (Artículo 115 del Decreto 4635 y Artículo 151 del Decreto 4633).

La solicitud de medidas es distinta. En el caso de comunidades afrocolombianas la solicitud de medidas cautelares puede hacerla: las autoridades de las Comunidades, sus representantes, el Ministerio Público y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Artículo 117 del Decreto 4635). En el caso de los pueblos indígenas, estas medidas solo pueden ser solicitadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o la Defensoría del Pueblo (Artículo 152, Decreto 4633).

En materia de protección de los territorios indígenas, la norma crea una ruta de protección de derechos territoriales étnicos, con el fin de prevenir afectaciones territoriales o, una vez consumadas, facilitar la restitución y formalización al constituirse como prueba

sumaria, previo al inicio de los trámites de restitución. Procedimiento administrativo que está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Esta ruta de protección se aplicará a través de las siguientes medidas: Inscripción en el certificado de libertad y tradición; la solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria de realización y/o culminación de los procedimientos administrativos de constitución, saneamiento, ampliación de resguardos y/o de clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano; la publicidad de la medida a través de vallas publicitarias en sitios estratégicos, entre otras. Una vez aplicada la ruta de protección, en los casos en que sea necesario, se formularán e implementarán los planes de ordenamiento y manejo territorial (Artículo 150, Decreto 4633 de 2011).

Por otra parte, el Decreto también contempla un mecanismo para la resolución de controversias territoriales intraétnicas. Controversias que serán resueltas entre sus autoridades, de acuerdo con sus normas y procedimientos. En el hecho de que la controversia se presente durante el proceso de restitución de tierras, el juez abrirá un incidente de conciliación (Artículo 170, Decreto 4633 y Artículo 133, Decreto 4635). En caso de que no se logre un acuerdo, con el apoyo de un peritazgo y concepto jurídico-antropológico brindado por expertas o expertos en la materia, y las demás pruebas que estime conducentes, el Juez adoptará una decisión en el fallo de restitución (Artículo 171, Decreto 4633 y Artículo 132, Decreto 4635).

Adicionalmente, cada uno de estos decretos incluye un capítulo especial (capítulo III del título IV del Decreto 4633, y capítulo III del título III del Decreto 4635), que trata sobre los retornos y las reubicaciones. Estos capítulos contemplan la obligación de formular planes de retorno y de reubicación en compañía de las autoridades propias, así como mecanismos de seguimiento a su cumplimiento. Para las comunidades indígenas el retorno no solo está sujeto a la seguridad, voluntariedad y dignidad; la norma también establece que se debe garantizar la implementación de las formas propias de producción, de las prácticas socioculturales y de las formas de relación con el territorio, enmarcadas en el desarrollo de una vida digna (Artículo 166, Decreto 4633).

Por último, en materia de institucionalidad con relación a la atención específica a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras se encuentran: el Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial (Artículo 172, Decreto 4633, y Artículo 138 del Decreto 4635), al que ya se hizo referencia, y la Dirección de Grupos Étnicos dentro de la Unidad Administrativa Especial para la Reparación Integral a Víctimas (Artículo 174 del Decreto 4633, y el Artículo 139 del Decreto 4635). Dirección que contará con una Coordinación de Pueblos y Comunidades Indígenas que será la encargada de coordinar, de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica, las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de las medidas consagradas en el Decreto, y las acordadas en el marco de los Planes Integrales de Reparación Colectiva de Comunidades Indígenas -PIRCPCI-, de las comunidades registradas.

En el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrán asiento dos personas elegidas por la Mesa Permanente de Concertación (Artículo 178). De otra parte, en esta Unidad se creará una Dirección de Asuntos Étnicos que contará con una Coordinadora de Restitución de Derechos Territoriales de los Pueblos y Comunidades Indígenas (Artículo 179); Dirección que contará con el recurso humano interdisciplinario e intercultural, operativo y presupuestal, suficiente e idóneo.

A nivel local están las oficinas indígenas en Centros Regionales de Atención y Reparación (Artículo 176, Decreto 4633), las cuales deben ser atendidas por personas que dominen las lenguas de los pueblos indígenas del área de influencia de dicho Centro y con capacidades para dar un trato y una respuesta oportuna, acordes a las particularidades culturales y sociales de estos pueblos.

En los Comités Territoriales de Justicia Transicional tendrán asiento un delegado de los pueblos y comunidades indígenas y otro de las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras de su área de influencia, quienes promoverán la armonización de los programas de víctimas pertenecientes a sus comunidades, y las que no pertenecen a éstas. Así mismo participarán en los procesos relacionados con

la formulación del Programa Integral de Reparación Colectiva de su comunidad.

Por otra parte, es de anotar que el Decreto 4635 incluyó un aparte especial para las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras en el documento CONPES de que trata el Artículo 175 de la Ley 1448 de 2011. Se espera que este aparte contenga el plan de ejecución de metas, un presupuesto suficiente con continuidad y oportunamente disponible, y los mecanismos de seguimiento e instrumentos de corrección, así como la destinación anual de los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades responsables (Artículo 154).

Sobre las mujeres indígenas el Decreto 4633 contempla algunas disposiciones específicas, al reconocerlas como sujetos de especial protección (Artículo 15), y la referencia a los daños que ellas afrontan de manera particular, resaltando la discriminación acentuada de la que son víctimas en el contexto del conflicto armado y el desplazamiento forzado (Artículo 49). De manera similar, aunque de forma general, al momento de hacer referencia al enfoque diferencial, el Decreto 4635 dispone como sujetos de especial protección a personas pertenecientes a las comunidades que hayan sufrido daños y se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad, debilidad e indefensión. Se reconoce que hay personas que por su género deben recibir un tratamiento especial y preferencial, por lo que se deberá tener en cuenta su especial necesidad de protección (Artículo 11, Decreto 4635).

Si bien en el capítulo sobre restitución de derechos patrimoniales no hay normas específicas hacia las mujeres, en materia de protección (lo cual resulta necesario para la restitución) el Decreto contempla algunas medidas especiales para la protección de mujeres indígenas en situación de desplazamiento forzado (Artículo 67) y de las mujeres indígenas que se encuentran en sus territorios (Artículo 68). De manera similar, pero también más general, el Decreto 4635 establece que las autoridades competentes adoptarán, a través de la formulación del programa nacional de protección, medidas individuales y colectivas de protección integral diferencial de carácter étnico, etario y de género, según el nivel de riesgo evaluado para cada caso (Artículo 47).

Problemas y avances en la formulación de la política de restitución de tierras para mujeres víctimas

Avances

La Ley 1448 de 2011 fue aplaudida por diferentes sectores de la sociedad colombiana y por la comunidad internacional, por ser una respuesta a la necesidad urgente de una norma que regule los derechos de las víctimas y en especial por crear un mecanismo dirigido a lograr la restitución de tierras despojadas y abandonadas de manera forzada, así como por reconocer en igualdad de condiciones a las víctimas de agentes del Estado con las víctimas de actores armados al margen de la Ley.

En relación a las mujeres es necesario destacar el avance que ha tenido la introducción del denominado enfoque diferencial en la formulación de la Ley y en los Decretos con fuerza de Ley. No obstante, su presencia está primordialmente en principios rectores, mas no en el establecimiento de medidas concretas para que dichos principios tomen forma. Las medidas quedaron para el desarrollo de la reglamentación de la norma y para su aplicación.

En la formulación de la norma, el principal tema a destacar como avance en relación a la situación de las mujeres víctimas de despojo y de abandono forzado, fue la orden de crear un programa para garantizar su especial protección dentro del programa de restitución (Artículo 114), obligación a cargo de la Unidad de Gestión de Restitución de Tierra. Sin embargo, es necesario advertir que bajo un enfoque de integralidad, este programa debe superar los obstáculos que enfrentan las mujeres para recuperar sus tierras despojadas.

Finalmente, como avance en la formulación de la política, se destaca la creación en la institucionalidad de un subcomité de enfoque diferencial, al cual se le ha dado libertad para participar en todos los demás subcomités, con el propósito de hacer realidad la transversalidad del enfoque. No obstante, este subcomité deberá dar cuenta, no solo de la aplicación del enfoque diferencial hacia las mujeres, sino también de la aplicación del enfoque a favor de otras poblaciones tradicionalmente discriminadas, tal y como ocurre con

los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, o con personas con necesidades especiales (antes llamadas en situación de discapacidad), etc.

En relación al contenido de los Decretos con fuerza de Ley, las disposiciones más importantes consideradas como avances en la formulación de la política, son aquellas que permiten a las víctimas mayores posibilidades de protección de sus territorios en comparación con la Ley 1448 de 2011, al ampliar el concepto de despojo y abandono a afectaciones territoriales, y al contemplar medidas de protección y medidas cautelares para impedir los daños a sus territorios; incluso, antes de que surja un proceso de restitución.

Problemas u obstáculos en la formulación de la norma

De otro lado, la Ley 1448 de 2011, tal y como fue aprobada por el Congreso, ha tenido fuertes cuestionamientos, especialmente de parte de organizaciones de Derechos Humanos y de víctimas, al considerar que varias de sus normas no garantizan su derecho a la restitución, resultando contrarias a la Constitución. Así mismo, por la ausencia de verdaderos mecanismos de participación de las víctimas durante su discusión y aprobación.

Con el objetivo de hacer claridad sobre la situación actual de la Ley y sobre sus principales obstáculos y vacíos frente a las mujeres víctimas, a continuación se presenta una breve referencia a cinco de los principales problemas en la formulación de la norma, tal y como fue aprobada por el Congreso en materia de restitución, haciendo referencia a las decisiones más relevantes de la Corte Constitucional sobre la materia.

1. Principales problemas en materia constitucional de la Ley 1448 de 2011 a partir de las decisiones más relevantes de la Corte Constitucional

A 31 de diciembre de 2012 se habían presentado 34 demandas contra esta Ley. De ellas, 15 han sido archivadas, cuatro han sido acumuladas con otras demandas, siete están en trámite y ocho han sido resueltas¹⁰.

¹⁰ C-052/12, C-250/12, C-253^a/12, C-609/12, C-715/12, C-781/12, C-820/12, C-1054/12.

A nuestro juicio, los siguientes son los cinco principales problemas y limitaciones impuestas por la norma.

- Reducción del universo de víctimas para efectos de la restitución

Entre los principales problemas que presentan la Ley 1448 y los Decretos 4633 y 4635, se encuentra la delimitación del universo de víctimas para efectos de la restitución de tierra a partir de hechos ocurridos con posterioridad al 1 de enero de 1991, dejando sin posibilidades de acceder a la restitución a quienes fueron víctimas de despojo o de abandono forzado con anterioridad a esta fecha. Este aspecto fue demandado ante la Corte Constitucional por distintos actores, al considerar que dicha delimitación vulnera fundamentalmente el derecho a la igualdad y el derecho a la reparación de las víctimas. Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-250/12¹¹, declaró exequible dicha disposición, al considerar que esta limitación temporal no vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, y no es un aspecto manifiestamente contrario a la Constitución, por las siguientes razones:

(i) la mayoría de los estudios sobre conflicto armado señalan que a partir de 1990 la expulsión y el despojo de tierras se convierte en un mecanismo empleado regularmente por las organizaciones paramilitares contra la población civil; (ii) los registros de casos de despojo y expulsión datan de los años noventa, de manera tal que sobre las fechas anteriores no hay certeza y se dificulta aplicar la medida de restitución tal como aparece regulada en la Ley 1448 de 2011; (iii) de conformidad con las estadísticas del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria la mayor parte de los casos de despojo registrados están comprendidos entre 1997 y el año 2008 ; los casos anteriores a 1991 corresponden solamente al 3% de los registrados entre 1991 y 2010; (iv) hay un incremento en las solicitudes de protección de predios a partir de 2005 y con anterioridad a esa fecha este mecanismo era utilizado solo de manera esporádica. De esta manera, el 1º de enero de 1991 no es una fecha que resulte manifiestamente arbitraria y por lo tanto ha de respetarse el margen de configuración del Legislador.

Adicionalmente la Corte, al analizar el problema jurídico, dio gran relevancia a los argumentos del Ministerio de Agricultura, en relación

¹¹ Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto

al daño que podría ocasionarse si se ampliara el universo de víctimas frente a la seguridad jurídica, teniendo en cuenta la existencia de disposiciones relacionadas con la prescripción adquisitiva del dominio, lo que reabriría de manera indefinida el debate sobre los derechos adquiridos respecto de bienes inmuebles.

Sobre el particular, es importante advertir que en Colombia existieron hechos de despojo y abandono forzado con anterioridad a 1991 que afectaron a mujeres. Muestra de ello son las primeras masacres perpetradas por el paramilitarismo y el exterminio de la Unión Patriótica; hechos que produjeron desplazamientos forzados en el país a partir de 1984, e incluso que se originaron en lo que se ha denominado el genocidio gaitanista hacia la mitad del siglo XX.

Sobre las dificultades prácticas, la propia Ley 1448 de 2011 brinda herramientas para superar dicho obstáculo; por ejemplo, la Unidad de Restitución puede apelar al uso de metodologías como la cartografía social, entre otras. Adicionalmente, no hay que olvidar que la carga de la prueba debe estar en quien hoy se declara dueño de la tierra y no en las víctimas de despojo. También hay que reconocer que las mujeres víctimas son quienes cuentan con menos información para probar su relación jurídica con la tierra. No obstante, esto no puede ser un impedimento para la realización de sus derechos.

Por último, hay que advertir que la Corte, al ponderar los derechos en juego y en el momento en que defendió la seguridad jurídica, dio un mayor valor a las normas civiles que a las obligaciones de DDHH.

La exclusión de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras con anterioridad a 1991 desconoce el derecho a la reparación integral de las víctimas. Adicionalmente, es una medida que vulnera el derecho a la igualdad. Es inadmisiblemente constitucionalmente que la víctima que fue despojada el 31 de diciembre de 1990 no pueda reclamar su derecho y en cambio lo pueda hacer quien fue despojada el 1 de enero de 1991. El tratamiento diferente no persigue un fin constitucionalmente válido, ni es una medida que resulte necesaria ni proporcional en sentido estricto; por el contrario, su aplicación hace nugatorio (engañoso) el derecho a la restitución de decenas de víctimas (Bautista Revelo, 2012. p. 98) (Paréntesis nuestro).

- Ausencia de restitución patrimonial

En la formulación de la Ley 1448 de 2011, no así en los Decretos 4633 y 4635¹², la restitución se limita a la restitución de tierras, dejando por fuera la restitución patrimonial, aspecto que vulnera los derechos a la reparación integral, a la igualdad, a la propiedad y a la posesión, y minimiza la obligación del Estado de restituir el patrimonio a la población desplazada.

Estos aspectos resultan de especial gravedad para las mujeres, quienes, como se ha reiterado a lo largo de este documento, han tenido relaciones jurídicas precarias sobre los bienes inmuebles. La ausencia de mecanismos de restitución por la pérdida de elementos de producción como cultivos, herramientas de trabajo y animales, afecta las posibilidades de retorno de las víctimas, y puede significar la pérdida de una parte importante de su patrimonio, con el agravante de que para muchas de ellas los bienes muebles pudieron haber constituido su único patrimonio, con lo que se les condena a permanecer, a buena parte de las víctimas, en un estado de vulnerabilidad permanente.

La Corte Constitucional en Sentencia C-715 de 2012, consideró que si bien es una obligación constitucional la reparación frente al despojo o abandono forzado de bienes muebles, la medida no necesariamente debe ser la restitución. Es así como sería posible implementar otras medidas de reparación como la indemnización, o impulsar la búsqueda de reparación integral por todos los daños causados en un proceso judicial.

En este sentido, la Corte acepta que les asiste parcialmente razón a los demandantes, en cuanto alegan que el Estado tiene la obligación de reparar integralmente a las víctimas, y que ello implica la adopción de medidas para restablecer los derechos conculcados a éstas por la ocurrencia del daño, lo cual no se logra solamente garantizando la restitución de los bienes inmuebles que les han sido usurpados, despojados o han sido abandonados, sino que es necesario también que en la reparación el Estado tenga en cuenta los demás daños patrimoniales que se le han causado a las víctimas. Sin embargo,

~~~~~  
<sup>12</sup> Normas que hablan de la restitución de los derechos territoriales.



Sabidurías ancestrales

*Paola Andrea Díaz Bonilla  
Potosí, Bolivia, noviembre de 2011*

encuentra la Sala que yerran al considerar que la única vía para la reparación de los bienes muebles es necesariamente la medida de restitución, por cuanto la reparación integral cuenta con otras vías como la indemnización, en las que el Estado debe tener en cuenta necesariamente el daño patrimonial causado a las víctimas por el despojo, usurpación o abandono forzado de sus bienes muebles, tales como vehículos, maquinaria, equipos de trabajo, semovientes, entre otros.

Sobre este aspecto es importante destacar que el Decreto 4800 de 2011 que reglamenta, entre otros temas, la indemnización administrativa no considera la pérdida de bienes inmuebles como un aspecto a reparar. En su Artículo 149 establece como únicos hechos que dan lugar a la indemnización los siguientes: homicidio, desaparición forzada, secuestro, lesiones, tortura o tratos inhumanos y degradantes, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento forzado de menores y desplazamiento forzado.

- Exclusión de restitución para víctimas tenedoras de tierras

Al determinar los sujetos de derecho a la restitución, la Ley 1448 de 2011 da esta opción a quienes eran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos (Artículo 75). Aspecto que deja por fuera a las personas que eran tenedoras de predios; es decir, quienes trabajaban un predio, ya sea en calidad de aparceras, arrendatarias u otros. Situación que a nuestro juicio vulnera el derecho a la igualdad, a la propiedad privada y a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Sobre este aspecto la Corte también se pronunció en la Sentencia C-715 de 2012 en términos similares a como lo hizo frente al tema de restitución patrimonial. Si bien reconoció el derecho a la reparación para quienes tienen relaciones precarias con la tierra, derivadas del derecho de tenencia, y reconoció que la tenencia de tierra está relacionada con el derecho fundamental a la vivienda digna, para el Alto Tribunal no existe una afectación de derechos de las víctimas tenedoras en la Ley 1448 de 2011, ya que existen otros mecanismos de reparación que deberían aplicarse en estos casos, como son la compensación o indemnización.

La restitución no es el único mecanismo de reparación, y las víctimas que ostentan la calidad de tenedores, si bien no pueden ser reparadas en estrictos términos jurídicos por medio de la restitución, sí pueden y deben serlo a través de la indemnización, de la compensación y de los demás mecanismos que prevé la Ley 1448 de 2011 para tales efectos.

Nuevamente, sobre el reconocimiento del derecho a la indemnización de las víctimas tenedoras, hasta la fecha no se

reconoce nada sobre la reglamentación existente en materia de indemnización administrativa.

- Contrato de uso

La regulación del tratamiento de los terceros presentes en los predios objeto de despojo o de abandono, fue un tema controversial a lo largo de la aprobación de la Ley 1448 de 2011, ya que en múltiples casos es posible poner en duda la existencia de terceros de buena fe exenta de culpa. Esto, teniendo en cuenta la dimensión del despojo, del desplazamiento forzado y del conflicto en el país.

La fórmula que finalmente fue aprobada está contenida en el Artículo 99, en el que se consagra que si en el predio objeto de restitución hay proyectos agroindustriales productivos, con el propósito de desarrollar en forma completa el proyecto, el Magistrado que conozca del proceso podrá autorizar la celebración de contratos de uso entre las víctimas y el opositor de buena fe exenta de culpa que estuviera desarrollando el proyecto productivo, quien le reconocería a la víctima su derecho de dominio. Y en aquellos en donde 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 destine el producido del proyecto a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución.

Este artículo, según nuestro entender, tal y como fue aprobado por el Congreso, fue una puerta de entrada para que en aquellos lugares en los que se produjo un reordenamiento del territorio a través de la implementación de proyectos agroindustriales (especialmente palma de aceite, teca y caucho), aprovechando el desplazamiento de las víctimas, el Estado desconociera el derecho a la restitución material.

La Corte Constitucional estudió la exequibilidad del Artículo 99 en dos sentencias: la C-715 de 2012 y la C-820 de 2012. En ambas providencias la Corte sujetó la exequibilidad de la norma a la garantía de la voluntad de las víctimas; es decir, a la posibilidad de que ellas puedan decidir si quieren o no celebrar dicho contrato.

En caso de probarse que el tercero es de buena fe exenta de culpa, para la Corte no hay duda que el artículo sujeta esta opción a la voluntad de las víctimas. En dicho caso, las reglas a seguir serán las siguientes:

(...) Para que el contrato de uso tenga lugar, debe mediar necesariamente la voluntad expresa y clara de las partes, de manera que se debe contar con el consentimiento de la víctima; debe ser autorizado por el Magistrado que actúa como garante constitucional especialmente de los derechos fundamentales de las víctimas, quienes son las que se encuentran en estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y están en la posición débil en el proceso de restitución y ante la eventualidad de la suscripción del contrato de uso, debe adelantarse un trámite incidental. Para tal efecto, con el lleno de los requisitos materiales y procesales, debe probarse la buena fe exenta de culpa por parte del dueño del proyecto agroindustrial; debe reconocerse plenamente el derecho de dominio restituido a la víctima o víctimas (...) (Sentencia C-820 de 2012).

La Corte, reconociendo que el contrato celebrado se produce entre una parte fuerte y poderosa económicamente, frente a una parte débil y vulnerable que ha sido despojada, usurpada o forzada a abandonar sus predios, resalta el papel que el juez deberá realizar en cada caso:

El objeto de la intervención del juez no consiste en ordenar la celebración del acuerdo, sino en autorizar dicha celebración, quedando en la esfera de decisión del propietario la determinación definitiva. Conforme a ello, el Magistrado al que alude la disposición puede adoptar, entonces, las siguientes dos decisiones: (i) desautorizar, atendiendo las circunstancias del caso y siempre desde la perspectiva del deber de proteger los derechos de la víctima, la celebración del acuerdo correspondiente, o (ii) autorizar la celebración del contrato sin que ello implique - se insiste - que el propietario se encuentre obligado a hacerlo. El que la norma disponga que el Magistrado "autorizará" la celebración del contrato, implica que tal autoridad judicial es competente para permitirla o para prohibirla, pero no para ordenarla.

Ahora bien, en el evento en que el tercero no sea de buena fe exenta de culpa, la Corte concluye que la norma demandada efectivamente no contempló el tener en cuenta la voluntad de las víctimas.

Al examinar detenidamente la regla establecida en el inciso cuestionado, puede concluirse que su texto no ordena ni permite que la víctima restituida exprese su consentimiento respecto de la explotación del proyecto agroindustrial por parte de un tercero. Tampoco establece su participación, de alguna forma, en la administración del proyecto agroindustrial correspondiente o en la percepción directa de las utilidades. De esta manera no se dispone allí que entre el propietario del bien restituido y el destinatario del proyecto productivo -Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas- deba celebrarse un acuerdo que tenga por objeto definir las condiciones de uso y explotación (Sentencia C-820 de 2012).

Aspecto que no logró superar el test de igualdad, pues si bien podría perseguir un fin constitucionalmente legítimo a juicio de la Corte, la medida adoptada por el legislador no era necesaria. De mantener esa interpretación, efectivamente resultaría comprometido el derecho a la restitución, puesto que se impide a las víctimas volver a la situación en que se encontraban al momento en que se produjo el desalojo o abandono forzado.

Para resolver esta situación la Corte declaró el segundo inciso del Artículo 9, exequible de manera condicionada, “bajo el entendido de que la entrega del proyecto productivo y las condiciones de explotación del mismo, procederán con el consentimiento de la víctima restituida y los recursos destinados a la reparación colectiva serán los que provinieren del producido del proyecto, descontada la participación de la víctima”.

- Sanción con pérdida del derecho a la restitución por usar vías de hecho

De otra parte, el Artículo 207 dispuso una sanción de la pérdida de los derechos a la restitución, para aquellas víctimas que utilicen vías de hecho para invadir, usar u ocupar el predio del que se busca la restitución o reubicación, sin que su situación jurídica haya sido resuelta.

Esta disposición fue introducida en el cuarto debate, cuando faltaban pocos minutos para terminar su votación final, a través de una

proposición presentada por el Senador Roy Barreras, por sugerencia de Federación Colombiana de Ganaderos -Fedegan-. Llama la atención que en la época en que se discutía esta Ley, en el país se estaban presentando dos casos en los que campesinos y campesinas ingresaron a tierras objeto de litigio: uno en Urabá y otro en el sur de Bolívar, como mecanismos para llamar la atención sobre su difícil situación.

Esta norma fue demandada ante la Corte Constitucional, que en sentencia C-715 de 2012 declaró inconstitucional dicha disposición al considerar que dicha sanción era desproporcionada e irrazonable respecto de la protección de los derechos de las víctimas, al desconocer la calidad de víctima y su derecho a la restitución en razón de una situación de hecho, al no superar el test de razonabilidad o proporcionalidad, en sentido estricto.

Con base en los aspectos estudiados, es posible afirmar la persistencia de varios obstáculos advertidos por las organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos. Algunos de ellos son:

1. De acuerdo con las decisiones de la Corte, las mujeres que fueron víctimas de despojo o de abandono forzado con anterioridad a 1991 no podrán acceder al procedimiento establecido en la Ley para recuperar sus tierras.
2. Si bien la Corte aclaró que a las mujeres víctimas les asiste el derecho a la reparación, en el caso de despojo y abandono forzado de bienes muebles, excluyó la vía de restitución para obtener reparación. Sin embargo, a pesar de la sentencia de la Corte, este hecho victimizante no se ha contemplado como un hecho a ser indemnizado administrativamente; situación que hará más difícil el retorno de las mujeres a sus territorios.
3. Si bien las mujeres tienen derecho a la reparación por el despojo o abandono forzado sobre bienes con los que tenían una relación de tenencia, éstas no pueden acudir al mecanismo de restitución establecido en la Ley 1448 de 2011. Pues a pesar de la sentencia de la Corte, este hecho victimizante tampoco se ha contemplado como un hecho a ser indemnizado administrativamente.
4. Si bien la figura del contrato de uso solo puede aplicarse en los casos en que las mujeres víctimas manifiesten su voluntad de celebrarlo,

la norma no dice nada sobre las acciones que deberán realizarse para la recuperación de los suelos en donde existen cultivos agroindustriales, de manera que efectivamente se garantice la libertad de las mujeres para determinar el uso del suelo.

Para finalizar, con base en las normas estudiadas y las revisiones hechas sobre su constitucionalidad, podemos afirmar que el avance fue la eliminación de la sanción dispuesta en el Artículo 207. De esta manera, las mujeres víctimas que utilicen las vías de hecho para reclamar una decisión, cuando exigen la restitución de sus predios, ya no serán sancionadas con la pérdida del derecho a la restitución.

## ***2. Principales obstáculos y vacíos de la norma frente a las mujeres víctimas***

A continuación destacamos algunos obstáculos y vacíos de la norma que, sin significar problemas de constitucionalidad, en la práctica se convierten en elementos cuestionables de la Ley.

- Trámites conexos a la restitución

*Yo creo que esos trámites son complicados porque se demora (sic) y porque le piden a uno que la cotización, que si la sentencia del juez, todo... Y si uno no tiene eso pues no le dan la tierra. Y si teniéndolo porque fíjese yo lo tengo y aquí estoy esperando.<sup>13</sup>*

En la Ley 1448 de 2011 el legislador tuvo la precaución de señalar como titular de la restitución, no únicamente a quien pudiese declararse dueño del bien, sino también a su cónyuge o compañera, al momento en que ocurrió el despojo. Esta disposición, si bien parte de reconocer la fragilidad de la relación jurídica de las mujeres con la tierra, traslada el acento de la prueba a la determinación de la relación de las mujeres con sus parejas. Situación que en muchas ocasiones implica tener que resolver temas conexos a la restitución, especialmente asuntos civiles y de familia, tales como: liquidación de sociedad conyugal, liquidación de sociedad patrimonial, declaración de unión marital de hecho, declaración de muerte presunta por desaparecimiento,

<sup>13</sup> Entrevista a mujer víctima de despojo en el departamento del Cauca, realizada en enero de 2013.

declaración de ausencia, liquidación de una herencia, etc. Sobre el particular las organizaciones de mujeres han manifestado:

Antes de demostrar la situación marital se deben establecer los derechos sobre la tierra; esto es, antes que la relación personal lo importante es demostrar los derechos de las mujeres sobre la tierra, así no sea reconocida la relación con los varones. Basta demostrar la posesión de los predios, o cualquier otro tipo de relación jurídica con los bienes para acreditar sus derechos, basados en la ocupación, explotación y trabajo de la tierra. Ante todo, las mujeres deben ser reconocidas como titulares de derechos sobre la tierra y no en su calidad de cónyuges o compañeras, la mujer no debe demostrar la relación directa con su compañero o esposo, sino la relación directa con la tierra (Grupo de trabajo liderado por la MAPP-OEA sobre derechos de las mujeres en el proceso de restitución, obstáculos identificados y propuestas, 2012).

Estos aspectos conexos pueden ser resueltos de dos maneras: los jueces de restitución podrían abstenerse de remitir a la justicia ordinaria el trámite de los asuntos pendientes de definición y necesarios para el proceso de restitución, considerando la situación de vulnerabilidad de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, en desarrollo de lo que se ha conocido como justicia transicional civil. La otra posibilidad es que los jueces de restitución, efectivamente, trasladen a la justicia ordinaria el trámite de los asuntos pendientes de definición y necesarios para el proceso de restitución, y suspendan el proceso hasta que dichos asuntos se solucionen; decisión que para muchas mujeres implicaría un gran retraso en la garantía de su derecho a la restitución, considerando los tiempos que tarda la justicia ordinaria en resolver este tipo de casos.

Sobre este aspecto, gracias a la incidencia de organizaciones de mujeres, en mayo de 2012, la Unidad de Restitución de Tierras le solicitó al Consejo Superior de la Judicatura la creación de jueces de familia itinerantes para descongestionar algunos lugares del territorio nacional y para que adelantaran procesos ordinarios civiles de manera simultánea al trámite de restitución de tierras. Esta medida se tomó como una salida intermedia para resolver este vacío presente en la norma.

Al respecto, según información del Consejo Superior de la Judicatura, se presentó una propuesta a la Sala de esta entidad con todos los cargos a proveer en el año 2013 relativos al proceso de restitución de tierras, que incluía el nombramiento de cinco jueces de familia itinerantes, quienes estarían en las ciudades de Bogotá, Cali, Cúcuta, Cartagena y Medellín. Propuesta que en septiembre de 2012 fue rechazada por la Sala, al considerar que los recursos para el pago de dichos jueces no deberían salir de los fondos de restitución, sino de los recursos dispuestos para cubrir la jurisdicción civil y de familia<sup>14</sup>.

En conclusión, este es un aspecto que aún está pendiente de resolverse, por lo que es necesario hacer seguimiento a los jueces de restitución en este tipo de casos, para conocer cuál de los dos caminos adoptan. En caso de que los jueces de restitución no asuman competencia frente a este tipo de trámites, es urgente flexibilizar y abreviar los procedimientos dispuestos.

- Deficiencias en la protección para mujeres desplazadas y reclamantes de tierras

La Ley 1448 ordenó medidas de protección integrales para las víctimas y los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación, especialmente de restitución de tierras (Artículo 31). Estas medidas deben extenderse al núcleo familiar de las víctimas, siempre y cuando se demuestre el parentesco, cuando existan amenazas contra los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal del núcleo familiar.

En relación a las mujeres víctimas, la Ley dispuso que las medidas de protección deberán tener en cuenta las modalidades de agresión, las características de los riesgos que enfrentan, las dificultades para protegerse de sus agresores y la vulnerabilidad ante ellos (Artículo 31, Ley 1448 de 2011 y Artículo 212, Decreto 4800 de 2011).

En este contexto, el legislador, consciente de los defectos de los programas de protección existentes, ordenó su reformulación,

---

<sup>14</sup> Néstor Raúl Correa Henao, respuesta Derecho de Petición No. PSA 12-5208, Consejo Superior de la Judicatura, 28 de diciembre de 2012.

estableciendo criterios en los que se reitera la obligación de atender las necesidades específicas de las mujeres. Pero, a pesar de estas disposiciones, persisten problemas en la formulación y aplicación de estos programas.

De acuerdo con importantes organizaciones de mujeres que hacen seguimiento a los programas de protección, la situación para las mujeres víctimas es la siguiente:

1. El Decreto 4912 de 2011 por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección, “no responde a las deficiencias que venían presentando los programas de protección, ni al deber impuesto por la Ley, ya que reitera los mismos mecanismos e instrumentos que resultan ser profundamente insuficientes y restrictivos para el fin último de proteger la vida e integridad y el accionar político de las mujeres en los diferentes territorios del país”.
2. Existe una desarticulación entre los distintos programas de protección.
3. No existe una política integral en materia de protección; hasta el momento los programas contemplan medidas desarticuladas, inadecuadas y poco efectivas, además de carentes de un enfoque diferencial para las mujeres e insuficientes para cubrir a toda la población que requiere protección, sin que se busque contrarrestar las causas del riesgo.
4. Los programas no desarrollan la especificidad de las medidas de protección en función del análisis diferencial del riesgo para las mujeres.
5. La lectura y el análisis sobre los mecanismos de protección siguen siendo neutros. Entonces, se hace perentorio incluir, en la fundamentación de una política pública para la protección, el análisis de elementos determinantes en el riesgo como lo es la discriminación contra ciertos sectores poblacionales.

6. Los programas de protección existentes en Colombia no están articulados a medidas de justicia que permitan develar las estructuras y los responsables de las violaciones de derechos humanos en general, ni contra las mujeres en particular.
7. Los programas no garantizan que las mujeres puedan continuar con sus procesos organizativos y el ejercicio de participación política<sup>15</sup>.

En febrero de 2013, la Procuraduría General de la Nación manifestó ante la Corte Constitucional, en seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, que el Gobierno no ha cumplido con las órdenes para proteger a los defensores de derechos humanos y a las mujeres desplazadas. Según el periódico *El Espectador* del 7 de febrero de 2013, "La representante del Ministerio Público manifestó que después de hacer una minuciosa revisión se pudo comprobar que no existen acciones de prevención y apoyo que beneficien a las mujeres que han sido víctimas de atropellos en contra de sus derechos fundamentales".<sup>16</sup>

Por otra parte, es importante advertir que el Decreto 4800 de 2011 reglamentó algunos aspectos de las medidas de protección. Al referirse a las medidas de protección colectivas que deben implementarse, señala que las entidades a cargo de los Programas de Prevención y Protección definirán de manera participativa las medidas de protección colectiva dirigidas a mitigar el riesgo de comunidades indígenas y afrocolombianas, organizaciones de víctimas y organizaciones de mujeres, y tendrán en cuenta las necesidades y características culturales, territoriales y de vulnerabilidad que tengan dichas colectividades (Artículo 218). No obstante, preocupa que estas medidas de protección colectiva se vinculen a planes o programas del Estado en materia de seguridad territorial, tales como el Plan Nacional de Consolidación Territorial, en particular, cuando se trate de procesos de restitución de tierras y retornos colectivos.

---

<sup>15</sup> Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por La Paz; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Colectivo de Mujeres al Derecho; Comisión Colombiana de Juristas; Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; Corporación Humanas; Mesa de Incidencia Técnica de las Mujeres Rurales Colombianas. Observaciones en relación con la situación de protección a las mujeres víctimas, 7 de mayo de 2012.

<sup>16</sup> <http://www.elspectador.com/noticias/judicial/articulo-403469-procuraduria-pidio-al-gobierno-mejorar-proteccion-desplazadas>

- **Gastos dentro del proceso judicial de restitución**

La titularidad del pago de los gastos del proceso judicial de restitución no está contemplada en la Ley 1448 de 2011. Por esto, las mujeres víctimas que ya han sido incluidas dentro del registro de tierras despojadas y deseen o decidan acudir al juez de restitución, se ven enfrentadas a dos opciones: pueden aceptar ser representadas por la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras (Artículos 82 y 105 de la Ley 1448 de 2011) o pueden aceptar una representación particular, por ejemplo a través de organizaciones defensoras de Derechos Humanos de las mujeres, como la Defensoría del Pueblo.

La omisión del legislador al no contemplar los gastos del proceso judicial, enfrenta a las mujeres a una difícil situación, ya que si son representadas por la Unidad de Restitución, esta entidad asume los gastos derivados de la etapa judicial del proceso; pero si son representadas por otra persona es la víctima (y eventualmente su representante) quien tiene que asumir dicho gasto, de acuerdo con la Ley 1564 de 2012.

## **Aplicación de la Ley de víctimas**

### **Institucionalidad**

A 31 de diciembre de 2012 la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras contaba con un total de 16 oficinas ubicadas en los siguientes lugares: Ibagué, Carmen de Bolívar, Valledupar, Montería, Villavicencio, Sincelejo, Medellín, Cúcuta, Cartagena, Barrancabermeja, Santa Marta, Cali, Pasto, Mocoa, Apartadó y Bogotá.

Para el departamento del Cauca solo en febrero de 2013 se abrió una oficina de la Unidad en Popayán. Anteriormente los casos eran llevados por la oficina ubicada en el Valle del Cauca. La demora en su apertura afectó, durante el primer año y medio de implementación de la ley, la posibilidad de acceso a la solicitud de restitución por parte de mujeres víctimas, ya que no contaban con la información

suficiente. Así lo refleja el siguiente testimonio de una mujer víctima residente en el departamento del Cauca:

El trámite para registrar el predio es complicado porque uno no sabe dónde. Yo fui a Cali y luego me dijeron que podía hacerlo desde Popayán. Si ve, uno no sabe. Y si uno quiere que le den la tierra de uno es más difícil, es más fácil que le den otra tierra que ellos tienen. Yo preferiría llegar a mi casa otra vez pero me dicen que no se sabe quién anda por allá<sup>17</sup>.

Por su parte, la rama judicial, al finalizar el 2012, contaba con 23 jueces y 15 magistrados de restitución de tierras. Se espera que en el 2013 se nombren 69 jueces y 39 magistrados adicionales.

Adicionalmente, a través del Decreto 599 de 2012 se crearon los Comités Operativos Locales de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -COLR-, como instancia de coordinación operacional para la articulación, implementación, planeación, ejecución, y seguimiento al proceso de restitución de tierras, los cuales están conformados por: el Director Territorial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o el Delegado del Director Nacional de la Unidad, quien presidirá el COLR; los representantes de la Fuerza Pública delegados para participar en esta instancia; y por un delegado de la Procuraduría Judicial para la Restitución de Tierras. No obstante, a estos Comités podrán ser invitados el Gerente Regional del Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, la Defensoría del Pueblo, los Alcaldes de los municipios objeto del proceso de micro focalización, el representante regional de la Unidad Nacional de Protección o quien determine la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Teniendo en cuenta la importancia de las funciones otorgadas a estos Comités, llama la atención la ausencia de participación de un delegado de las víctimas, y por el contrario la importante presencia de las instituciones militares y de policía. Es de precisar que a 31 de diciembre de 2012 en el departamento del Cauca no se ha conformado este Comité.

<sup>17</sup> Testimonio de mujer víctima de despojo en el departamento del Cauca. Entrevista realizada en enero de 2013.

## ¿Cómo avanza la restitución en cifras?

A 31 de diciembre de 2012 se habían presentado en el país 31.111 solicitudes de restitución ante la Unidad de Gestión, las cuales cubren un área de 2.246.664 Has. 36% de dichas solicitudes fueron presentadas por mujeres, equivalentes a 11.560<sup>18</sup>. Del total de mujeres, el 65% de reclamantes manifestaron ser cabeza de hogar y el 25.7% manifestaron ser viudas<sup>19</sup>.

El 2.9% han sido presentadas por personas que se autorreconocen como afrocolombianas, equivalentes a 929 personas, y el 1.7% por personas que se autorreconocen como indígenas, equivalentes a 533 personas<sup>20</sup>.

Del total de solicitudes se han tramitado casi 5.000; es decir, el 16%. Y cerca de 1.200 casos ya están ante jueces de restitución, lo que equivale al 3.8% de las solicitudes. Desde el 16 de octubre de 2011 empezaron a expedirse las primeras sentencias; a 31 de diciembre existían cinco providencias a favor de 40 familias: dos de ellas relacionadas con predios en Mampuján (Bolívar), una en el municipio de Ataco (Tolima), y dos de Tibú (Norte de Santander).

Del total de solicitudes, a 31 de diciembre de 2012, el 2% hace referencia a predios ubicados en el departamento del Cauca, correspondientes a 623 solicitudes individuales de personas provenientes, principalmente, de los municipios de El Tambo, Argelia, Santa Rosa y El Patía<sup>21</sup>. Vale precisar que, hasta el momento, ninguna de estas solicitudes ha sido ingresada al Registro de predios despojados, porque estos municipios están en una zona que no se encuentra microfocalizada. Sobre el particular, una víctima residente en el departamento del Cauca manifiesta su preocupación por la ausencia de una respuesta a su solicitud: “Si uno no está pendiente dándole todo el tiempo, no sale nada. Hay que estar yendo todo el

<sup>18</sup> Ricardo Sabogal, respuesta Derecho de Petición, No. URT-DJR-1032, Unidad de Gestión de Restitución de Tierras, 31 de diciembre de 2012.

<sup>19</sup> Juan Camilo Restrepo, Presentación del Programa de acceso especial para mujeres, niñas y adolescentes a la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras despojadas, 31 de agosto de 2013, Bogotá.

<sup>20</sup> Ricardo Sabogal, Respuesta derecho de petición No. URT-DJR-1032, Unidad de Gestión de Restitución de Tierras, 31 de diciembre de 2012.

<sup>21</sup> Unidades de Gestión de Restitución de Tierras, estadísticas, 27 de diciembre de 2012.

tiempo y en la juego de lo que pase, porque si no se olvidan de uno y no pasa nada. Mire, yo que soy un cirirí y nada, imagínese la gente que no va y no pregunta”<sup>22</sup>.

En relación a los avances de restitución de tierras para pueblos indígenas, uno de los primeros pasos para este proceso es la focalización de los casos; focalización que debe ser concertada entre la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras y la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Comunidades Indígenas. A 31 de diciembre de 2012 se habían focalizado, a nivel nacional, 13 casos, utilizando dos criterios para dicha selección: gravedad de la afectación<sup>23</sup> y grado de complejidad<sup>24</sup>. Dichos casos están ubicados en los departamentos de La Guajira (2), Cesar (3), Meta (2), Nariño (2) y Chocó (4).

Como se puede observar, los criterios establecidos con las organizaciones indígenas no incluyeron ningún aspecto relacionado con la seguridad o bienes de las mujeres. Y dentro de los casos seleccionados no hay ninguno que corresponda al departamento del Cauca.

En relación a las comunidades afrocolombianas, la focalización de los casos se hace por parte de la Unidad de Restitución, sin la participación de dichas comunidades, de acuerdo con los siguientes criterios: 1. Jurisprudencia, 2. Vulnerabilidad y 3. El estado del despojo de los derechos territoriales.

---

<sup>22</sup> Testimonio de mujer víctima de despojo residente en el departamento del Cauca. Entrevista realizada en enero de 2013.

<sup>23</sup> Aquí se evalúa: 1. El peligro para la supervivencia de un grupo, etnia o comunidad; 2. Pérdida de la cultura o asimilación por desplazamiento; 3. Pérdida de la capacidad organizativa; 4. Daños irrevocables al entorno, hábitat o ecosistema; 5. Existencia de título; 6. Número de personas o familias afectadas; 7. Densidad histórica del despojo y territorios indígenas afectados históricamente.

<sup>24</sup> Aquí se evalúa: 1. Complejidad de los hechos que motivaron el despojo-desplazamiento; 2. Disponibilidad de pruebas; 3. Existencia de título; 4. Claridad con respecto al título; 5. Fuerza jurídica de las oposiciones a la restitución; 6. Presencia de actores armados en la zona, minas antipersonales y existencia de municiones sin explotar, estado del orden público, señalamientos y amenazas contra líderes y autoridades; 7. Desabastecimientos y confinamientos; 8. Presencia de actores y actividades económicas legales y/o ilegales; 9. Valorización, acumulación o compras de tierras masivas en la zona; 10. Presencia de colonos, irrespeto continuado a autoridades tradicionales, valor estratégico de la zona para los actores armados.

Siguiendo dichos criterios a 31 de diciembre de 2012 existían 8 casos focalizados, ubicados en los departamentos de Chocó (3), Cauca (3), Nariño (1) y Valle del Cauca (1).

Los casos ubicados en el departamento del Cauca se refieren a los territorios del Consejo Comunitario Renacer Negro y al Consejo Comunitario de El Naya. En el primer caso, la Unidad presentó solicitud de medidas cautelares el 18 de diciembre de 2012 y se espera realizar su caracterización en el 2013. En el segundo caso, las comunidades de El Naya han manifestado que antes de iniciar el proceso de restitución desean finalizar el proceso de titulación colectiva, el cual se encuentra suspendido hasta tanto no termine un litigio pendiente con la Universidad del Cauca<sup>25</sup>.

### **Las mujeres en la aplicación de la Política de Restitución de Tierras desde las entidades del orden nacional**

- Programa de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes a la Etapa Administrativa del Proceso de Restitución de Tierras Despojadas

Como ya se mencionó, uno de los principales avances normativos fue la orden establecida en el artículo 114 de la Ley 1448 que crea un programa para el acceso y protección de las mujeres en el proceso de restitución de tierras. Programa que fue lanzado por la Unidad de Restitución el 31 de enero de 2013 a través de la resolución 80 de 2013 y de un documento técnico, adjunto a dicha resolución.

Este programa contiene un marco jurídico y teórico que parte de reconocer la existencia de un patrón de discriminación en contra de las mujeres, lo cual justifica la existencia de acciones afirmativas a su favor. Así, reconoce que las mujeres han sido víctimas de violencia patrimonial y que en el contexto del conflicto armado han sufrido despojo y/o abandono forzado, lo que conlleva a la violación de sus derechos humanos y a la implementación de acciones a su favor que nivelen o subsanen, en parte, las situaciones socioculturales de discriminación que han vivido.

---

<sup>25</sup> Ivonne Astrid Moreno, Respuesta Derecho de Petición No. URT-DJR-1032, Unidad de Restitución de Tierras, 31 de diciembre de 2012.

En relación a los problemas que las mujeres víctimas han tenido que enfrentar, el programa identifica dos tipos de vulnerabilidades: una de tipo personal y otra que se refiere a su relación jurídica con la tierra. En este contexto, ha identificado obstáculos que han permeado la cultura y no han permitido superar la visión patriarcal en materia de tierras. Estos obstáculos son: 1. Que las mujeres no se sienten sujetas de derecho, 2. La inexistencia de una cultura que reconozca el derecho de las mujeres a la propiedad, 3. En caso de uniones maritales de hecho la dificultad de demostrar su surgimiento y duración, 4. La existencia de uniones múltiples, 5. Su condición de madres cabeza de familia, viudas por desaparición forzada o secuestro del compañero o esposo, 6. La existencia de ventas forzadas por su condición de madres cabeza de familia y viudez, 7. Prácticas sociales patriarcales, 8. Invisibilidad de los derechos patrimoniales de niñas, niños y adolescentes.

Adicionalmente, la Unidad presenta un diagnóstico sobre la situación de las mujeres y las niñas en relación al acceso a la propiedad de la tierra en el trámite administrativo, a partir de los datos hasta ahora recopilados. Sobre las características socioculturales de las personas solicitantes se afirma que quienes más solicitan la restitución de tierras son los hombres (63,1%), las mujeres representan un 36,6% y en muchos casos aparecen en calidad de cónyuges o compañeras permanentes. El 65,8% de las mujeres solicitantes son jefas de hogar, la mayoría son adultas (57,3%), seguidas de las adultas mayores (37,4%) y las adolescentes (0,6%). En relación a su estado civil, la unión marital de hecho es el tipo de relación más común (28,6%), seguida del matrimonio (21,6%). Se destaca el alto porcentaje de viudas que alcanza el 25,7% del total de mujeres solicitantes.

Los enfoques presentes en la formulación del programa son: el enfoque diferencial de género y el enfoque de derechos, en los que el objetivo no es la satisfacción de necesidades, sino la exigencia de derechos.

El objetivo general del programa consiste en “Facilitar el acceso a los procesos de restitución de tierras a favor de las mujeres y niñas víctimas del abandono forzado y despojo, en el marco de la ejecución de la política de la restitución de tierras consagrada en la Ley 1448 de 2011”. Para alcanzar este objetivo general, se plantean cuatro objetivos específicos: 1. Diseñar mecanismos institucionales al interior de la

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras -UAEGRTD-, para la inclusión del enfoque diferencial de género. 2. Reconocer, por parte de las instituciones con competencia en los procesos de restitución de tierras, las vulnerabilidades patrimoniales de las mujeres y niñas. 3. Fomentar el reconocimiento de los derechos patrimoniales de las mujeres. 4. Influenciar el procedimiento judicial en favor de las mujeres y las niñas.

En relación a su contenido se plantean cuatro líneas de acción con diferentes estrategias y actividades en cada una de ellas (ver gráfico 4). Es importante advertir que la mayor cantidad de actividades previstas en el programa hacen referencia a procesos de capacitación con mujeres víctimas, con funcionarios de la Unidad de Restitución, jueces y magistrados, y con otros actores de entidades involucradas en el proceso de restitución. De otra parte, también contempla el desarrollo de consultorías para crear los módulos y las herramientas de dichas capacitaciones, así como rutas especiales de atención y la adecuación del registro de despojo.

Finalmente, el programa contiene un marco lógico para un año, en el que para cada actividad se fija una meta, un indicador, una fuente de verificación y un presupuesto, cuyo monto asciende a 615 millones de pesos.

Sobre el diseño del programa es importante destacar el esfuerzo de la Unidad por acoger los desarrollos jurídicos y teóricos sobre la existencia de patrones de subordinación que operan contra las mujeres y que profundizan las barreras de su acceso a la restitución de tierras, y en consecuencia la obligación que le asiste al Estado de actuar a favor de ellas, así como el diagnóstico que evidencia las especiales condiciones de vulnerabilidad que éstas enfrentan. No obstante, existen algunos aspectos que resultan insuficientes de cara a la realización del derecho a la restitución para mujeres víctimas de despojo y abandono forzado.

La primera observación tiene que ver con el enfoque del programa, en materia de restitución. Si bien discursivamente se plantea que tiene un enfoque de derechos, su diseño resulta limitado para garantizar a plenitud el derecho a la restitución de tierras; pareciera que la Unidad

entendiera satisfecho este derecho con la entrega del título jurídico y no con la garantía de restitución material del bien. En este sentido, existen al menos tres aspectos frente a los cuales no hay ninguna propuesta en el programa: 1. La necesidad de crear una estrategia dirigida a facilitar la estabilización socioeconómica y el retorno de las mujeres víctimas; 2. la creación de una estrategia de trabajo mancomunado con las autoridades locales y regionales, en relación a la función impuesta por la Ley sobre complementariedad en materia de restitución; y 3. El impulso de la reglamentación pertinente sobre condonación de pasivos.

Gráfico 4. Proyectos y objetivos del Programa de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes a la Etapa Administrativa del Proceso de Restitución de Tierras Despojadas



*Elaboración propia con información suministrada por la Unidad de Gestión y Restitución de Tierras -UGRT-*

La segunda observación se refiere a las acciones planteadas en el plan. Aunque varias acciones se dirigen a atacar problemas que enfrentan las mujeres para acceder a la restitución como, por ejemplo, superar la falta de información mediante procesos de formación sobre sus derechos en materia de restitución y la publicación de una cartilla, estas acciones resultan tímidas para atacar el problema de desconocimiento que tienen muchas mujeres rurales sobre sus derechos y procedimientos a seguir. Para su resolución es urgente pensar en una verdadera estrategia de comunicación y divulgación.

Algo similar ocurre cuando se plantea el proyecto de “apoyo a procedimientos de restitución de tierras”, cuyas acciones se dirigen nuevamente a un tema de investigación y formación. Pues la tarea en materia de apoyo a los jueces reviste tal dimensión que debió pensarse, por ejemplo, en la destinación de un grupo de abogadas especializadas en el tema, para el seguimiento de casos de mujeres que lleguen a la etapa judicial.

La tercera observación es la ausencia de un mecanismo que permita a las mujeres víctimas y a las organizaciones acompañantes, la participación y el seguimiento a la ejecución de sus casos. Si bien al momento de la presentación del programa el Director de la Unidad Nacional y el Ministro de Agricultura manifestaron que la participación de las mujeres fue un elemento importante en su construcción, al estudiar su contenido no se encuentra ningún mecanismo específico para garantizar su participación y su seguimiento durante su ejecución.

La cuarta observación es sobre el presupuesto. Aunque el documento del programa menciona la existencia de 615 millones de pesos para el año 2013, no se conoce el monto presupuestado para los años futuros, por lo que resulta incierta su continuidad y permanencia en el tiempo. Así mismo es incierta la fuente de los recursos; no se conoce si son recursos propios o si su fuente es la cooperación internacional.

La quinta y última observación que le hacemos a este programa es la ausencia de un cronograma, por lo que no es claro si las actividades previstas para cada una de las estrategias permanecerán en el tiempo o si solo hacen referencia a las actividades para el 2013.

- Documentos CONPES

A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 han surgido, como parte de su aplicación, dos documentos CONPES. El primero de ellos el 3712 de 2011, titulado *Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*, instrumento a través del cual se pretende garantizar los recursos para la aplicación de la Ley durante sus diez años de vigencia; y el segundo, el 3726 expedido el 30 de mayo de 2012, denominado *Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas*.

A continuación nos referiremos a tres aspectos importantes relacionados con la aplicación de la política de restitución para las mujeres, ellos son: presupuesto, indicadores e informes de seguimiento.

En el tema presupuestal, estos dos documentos establecen como monto total para la aplicación de la Ley durante su vigencia de 10 años, un presupuesto de 54.9 billones de pesos. No obstante es necesario realizar la siguiente precisión:

El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, estipula que el costo total de la Ley 1448 de 2011, asciende a 54,9 billones de pesos, que serán asignados en la próxima década, esto equivale aproximadamente, en promedio, a destinar anualmente cerca de 0,75% del Producto Interno Bruto -PIB- en el período comprendido entre 2012 y 2021 (que es el plazo que establece la Ley para reparar a las víctimas del conflicto armado colombiano) en tres rubros agregados de gasto: asistencia, atención y reparación. Sin embargo, sólo el 57% de los recursos (31,6 billones de pesos) se refiere a medidas que surgen por la condición de víctimas, el presupuesto restante está dirigido a financiar medidas que pretenden garantizar derechos que estas personas tienen como colombianos y colombianas, la mayoría de las cuales se encuentran en estado de pobreza y marginalidad. En este sentido, el restante 43% (23,3 billones de pesos), es coincidente con los recursos contemplados en el rubro de asistencia (22,5).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Oficinas de Trabajo Legislativo de los representantes Iván Cepeda y Wilson Arias, Las víctimas del CONPES, Bogotá, 2012.

La forma como fue construido el presupuesto en cifras globales por cada componente de la Ley, no permite tener claridad sobre cuántos recursos se van a destinar específicamente para el desarrollo de programas y estrategias para la satisfacción de los derechos de las mujeres víctimas. Las únicas anotaciones al respecto son las siguientes: En el CONPES 3712 se menciona que para la financiación de programas y planes específicos para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, dentro del marco de la política pública de Equidad de Género consignada en el Plan Nacional de Desarrollo (Artículo 177, Ley 1450 de 2011) se destinará un rubro de 423 millones de pesos. Y en el CONPES 3726 se dispone que para la introducción de medidas de enfoque diferencial de género que buscan, por una parte, brindar acompañamiento a las mujeres víctimas de violencia sexual en los departamentos del país más afectados por este delito y, por otra, la prevención del embarazo adolescente dentro de la población desplazada, se contempla un rubro de 22 millones de pesos. La suma de los dos rubros específicos alcanza un total de 445 millones, lo que equivale al 0.8% del total del presupuesto destinado para la aplicación de la Ley.

En materia de seguimiento, el CONPES 3726 contempla una batería de indicadores que pretenden medir el cumplimiento del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -PNARIV- (Artículos 19, 175 y 182 de la Ley 1448 de 2011, y Artículos 119 y 154 de los Decretos Ley 4634 y 4635 de 2011 relativos a grupos étnicos).

Si bien en las bases del Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos* el Gobierno se había propuesto como meta 160.000 familias restituidas al finalizar el cuatrienio, con posterioridad y de acuerdo con entrevistas realizadas al Ministro de Agricultura el Gobierno ha manifestado que más que una meta, ese número es un estimativo, ya que el Gobierno debe atender el total de solicitudes que se presenten. Esta última postura se ve reflejada en las metas finalmente contempladas por el CONPES, que ya no están dadas por un número de atenciones o sentencias, sino por el cumplimiento de un porcentaje a partir de la demanda que se presente por parte de las víctimas.

En materia de restitución se presentan dos clases de indicadores: unos generales y otros que manifiestan atender un enfoque de género. En

los generales existen solo dos indicadores relacionados con la política de restitución: el primero busca medir el acceso al registro de tierras despojadas por parte de las víctimas, y el segundo la restitución jurídica alcanzada, a través de las sentencias producidas por los jueces de restitución. Tal y como se aprecia en la tabla No. 3.

De acuerdo con el Gobierno, la satisfacción de este derecho se cumpliría en el momento en que surja una sentencia judicial. No obstante, se debe tener en cuenta que no siempre las sentencias saldrán a favor de las víctimas, y que las sentencias que ordenen la restitución a las víctimas no garantizan por sí mismas la restitución material del bien, componente fundamental de la restitución judicial. En este proceso es necesario tener en cuenta que tal y como quedó formulado el proceso de restitución surgirá un número considerable de sentencias sobre predios abandonados de manera forzada, en las que lo fundamental será la restitución material y la garantía de que la víctima podrá volver a usar, gozar y disponer de dicho bien.

En esta medida, se requeriría realizar otro indicador que permita medir la materialización de la restitución ordenada en las sentencias, el cual podría formularse así: Número de restituciones materiales/ Número de sentencias que ordenan la restitución. Este tipo de indicador se acercaría mejor a la medición del cumplimiento del goce efectivo al derecho a la restitución.

Sobre la información de esta tabla, es importante tener en cuenta la fórmula del primer indicador, en el que el avance de los trámites administrativos se cuantifican a partir del resultado del número de actos administrativos que responden a las solicitudes de restitución, sobre el número de solicitudes de restitución recibidas por la unidad de restitución de tierras en las zonas microfocalizadas. Ya que tal y como está prevista la norma, no es posible medir a cabalidad el trabajo de la Unidad de Restitución, ya que automáticamente quedan por fuera del seguimiento las solicitudes de las víctimas que están por fuera de las zonas microfocalizadas, las cuales pueden permanecer durante años a la espera de atención por parte de la Unidad.

En relación a los indicadores con enfoque de género (expuestos en la tabla No.3), dos indicadores están dirigidos a medir la satisfacción del derecho a la restitución para las mujeres víctimas.

Tabla 2. Indicadores generales del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas en su componente sobre restitución

| Indicadores Generales en Restitución |                                                      |                                                                            |                                                                                                                                                                                                         |                                             |              |                 |       |      |      |      |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------|-----------------|-------|------|------|------|
| #                                    | Medida                                               | Indicador                                                                  | Fórmula de cálculo                                                                                                                                                                                      | Fuente de Información                       | Periodicidad | Línea base 2011 | Metas |      |      |      |
|                                      |                                                      |                                                                            |                                                                                                                                                                                                         |                                             |              |                 | 2012  | 2013 | 2014 | 2021 |
| 1                                    | Reparación Individual- Restitución- Tierra- registro | Actos administrativos de registro ante la unidad de restitución de tierras | Número de actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes de restitución/Número de solicitudes de restitución recibidas por la unidad de restitución de tierras en las zonas microfocalizadas | Unidad de restitución de Tierras            | Trimestral   | 0%              | 70%   | 80%  | 100% | 100% |
| 2                                    | Reparación Individual Restitución Tierra- Judicial   | Víctimas con sentencia de restitución de tierras                           | Número de sentencias de restitución de tierras proferidas/ Número de demandas admitidas de restitución de tierras                                                                                       | Consejo Superior Judicatura / Rama judicial | Semestral    | 0%              | 80%   | 85%  | 90%  | 100% |

Fuente: Documento CONPES 3726

Tabla 3. Indicadores del enfoque de género del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas en su componente sobre restitución

| Indicadores enfoque de Género |                                                      |                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                    |                                            |              |                 |       |      |      |      |
|-------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------|-----------------|-------|------|------|------|
| #                             | Medida                                               | Indicador                                                                  | Fórmula de cálculo                                                                                                                                                                                                                 | Fuente de información                      | Periodicidad | Línea base 2011 | Metas |      |      |      |
|                               |                                                      |                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                    |                                            |              |                 | 2012  | 2013 | 2014 | 2021 |
| 1                             | Reparación Individual- Restitución- Tierra- registro | Actos administrativos de registro ante la Unidad de Restitución de Tierras | Número de actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes de restitución para mujeres/ Número de solicitudes de restitución para mujeres recibidas por la Unidad de Restitución de Tierras en las zonas microfocalizadas | Unidad de restitución de Tierras           | Trimestral   | 0%              | 70%   | 80%  | 100% | 100% |
| 2                             | Reparación Individual- Restitución- Tierra- Judicial | Mujeres víctimas con sentencia de restitución de tierras                   | Número de sentencias de restitución de tierras proferidas para mujeres/ Número de demandas admitidas de restitución de tierras para mujeres                                                                                        | Consejo Superior Judicatura/ Rama judicial | Trimestral   | 0%              | 85%   | 80%  | 90%  | 100% |

Fuente: Documento CONPES 3726

En esta tabla podemos ver que los criterios de evaluación del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en restitución para las mujeres víctimas, que pretenden materializar el enfoque diferencial, en la práctica se reducen a indicadores idénticos con diferente lenguaje. Porque igual que como ocurre en los indicadores generales, no se prevé ningún tipo de indicador que mida el resultado del proceso.

Así por ejemplo, el primer indicador que busca medir el avance en la inscripción de mujeres víctimas en el registro de despojo estipula como fórmula: Número de actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes de restitución para mujeres/ Número de solicitudes de restitución para mujeres recibidas por la Unidad de Restitución de Tierras en las zonas microfocalizadas, sin tener en cuenta que seguramente muchas mujeres no acudan directamente a solicitar la restitución porque creen que no tienen derecho o por otras circunstancias. Sin embargo, la Unidad debería incluirlas en los trámites, si advierte que en determinado caso hay mujeres con derecho a la restitución.

Por otra parte, sería deseable que en el desarrollo del enfoque diferencial de género se planteara la creación de medidas afirmativas en materia de restitución y retorno a favor de las mujeres, y que en consecuencia existieran indicadores que midieran los avances en dicho propósito. Así mismo, sería importante diseñar otros indicadores que den cuenta del nivel de coordinación de las diferentes instituciones involucradas en el proceso de restitución, tal y como debería ser el trabajo de la Unidad de Víctimas y de la Unidad de Restitución.

Además de estos mecanismos de seguimiento cuantitativo a través de los indicadores, el documento CONPES 3726 contempla la presentación de algunos informes que permitan un seguimiento más cualitativo. Como componente de este mecanismo en materia de restitución se estableció la obligación de que la Unidad de Restitución de Tierras y el Consejo Superior de la Judicatura entreguen un informe cada seis meses en el que evidencien los avances en los procesos de restitución con grupos étnicos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, haciendo énfasis en el carácter diferencial de las intervenciones en estos grupos poblacionales.

Teniendo en cuenta que el CONPES 3726 fue expedido el 30 de mayo de 2012, es de anotar que al 30 de noviembre de 2012 la Unidad de Restitución de Tierras y del Consejo Superior de la Judicatura debía haber presentado el primer informe en mención. No obstante, al preguntar en estas dos entidades por dicho informe y solicitar copia del mismo, las entidades evaden la pregunta, haciendo una relación de las acciones adelantadas en torno a las mujeres en materia de restitución<sup>27</sup>.

Por último, llama la atención que dentro de las estrategias de seguimiento no hay mecanismos participativos que le permitan a las víctimas determinar cómo funciona el cumplimiento del Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.

- Coordinación institucional

Dado el alto número de entidades involucradas en la atención y reparación a las víctimas, uno de los mayores retos en la aplicación de la Ley está en la coordinación de su trabajo.

Respecto de los avances concretos en esta materia, se debe destacar la que ha sido denominada *Estrategia de intervención: Reparaciones focalizadas territorialmente*, que busca la articulación entre las diferentes instituciones responsables de la reparación integral, focalizando la oferta de retornos, restitución de tierras y la reparación individual y colectiva en un territorio previamente identificado. Pese a la importancia de una estrategia como ésta, es necesario advertir su alcance limitadísimo; pues a 31 de diciembre de 2012, solo abarcaba los municipios de Granada, San Carlos y San Francisco en el departamento de Antioquia, el municipio de San Jacinto en el departamento de Bolívar, y el municipio de Chibolo en el departamento de Magdalena. Esta falta de coordinación, debido a la creación de planes institucionales individuales, resulta de gran preocupación para las mujeres víctimas, quienes al tener que afrontar la desarticulación entre las acciones de las diferentes entidades tienen menores posibilidades de retornar a sus tierras, ya que son ellas quienes tienen la carga de buscar por separado la atención de cada entidad.

---

<sup>27</sup> Ivonne Astrid Moreno, Respuesta Derecho de Petición No. URT-DJR-1032, Unidad de Restitución de Tierras, 31 de diciembre de 2012. Néstor Raúl Correa Henao, respuesta Derecho de Petición No. PSA 12-5208, Consejo Superior de la Judicatura, 28 de diciembre de 2012.

Un segundo avance, también bastante incompleto en términos de coordinación, es la celebración del Convenio Interadministrativo celebrado entre la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras y El Banco Agrario, cuyo objeto es coordinar, cofinanciar y desarrollar todas las actividades económicas, técnicas, humanas y administrativas, tendientes a llevar a cabo la ejecución del proyecto de viviendas nuevas, para atender a la población del programa estratégico denominado *Atención a beneficiarios de la política de restitución de tierras que se ejecuta a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas*. De manera similar a lo que ocurre con la primera estrategia de coordinación, este convenio, a 31 de octubre de 2012 solo cubría los siguientes municipios: Granada y San Carlos en Antioquia; El Carmen de Bolívar y María la Baja en Bolívar; Ciénaga y Chibolo en Magdalena; Puerto Gaitán en el Meta; Pasto en Nariño; y Ataco en el Tolima.

- Protección

En relación a la aplicación de medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección, desde el inicio de la implementación de la Ley 1448 de 2011 al 10 de enero de 2013, a nivel nacional, en esta Unidad se habían presentado 612 solicitudes de protección por parte de población en situación de desplazamiento forzado, de las cuales 30 fueron presentadas en el Cauca, 21 por varones y 9 por mujeres, sin que hasta la fecha se sepa si a estas mujeres se les garantizaron medidas de protección. De dichas solicitudes solo el 28%, equivalente a 175 personas, han accedido a medidas de protección. Según esta información el Cauca es el sexto departamento con mayor número de solicitudes, después de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar y Tolima.

Llama la atención que la Unidad Nacional de Protección informe que solo a 130 víctimas les ha ofrecido medidas de protección urgente, a pesar de la presunción constitucional de riesgo que obra a favor de la población desplazada. Lo anterior es cuestionable, si se observa que todas las personas solicitantes de protección manifestaron ser víctimas de desplazamiento.

En relación a personas reclamantes de tierras, la Unidad Nacional de Protección manifestó que en total se habían presentado 659 solicitudes de protección a nivel nacional (ninguna de ellas en el departamento del Cauca), de las cuales 430 fueron aceptadas; entre ellas, 312 por protección urgente.

- Retornos

Tabla 4. Personas retornadas o reubicadas en el Cauca, junio de 2011 a 4 de septiembre de 2012

| Municipio              | Número de personas |
|------------------------|--------------------|
| Popayán                | 32                 |
| El Tambo               | 34                 |
| Guachené               | 1                  |
| La Vega                | 2                  |
| Morales                | 1                  |
| Páez                   | 1                  |
| Piendamó               | 1                  |
| Santander de Quilichao | 1                  |
| Timbío                 | 2                  |
| Timbiquí               | 1                  |
| Total                  | 76                 |

*Elaboración propia, con información suministrada por la UNARIV*

Al 6 de septiembre de 2012 la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas había recibido 6.981 solicitudes de Retorno y Reubicación, de las cuales se habían estudiado 3.747, y se habían aprobado 2.021, equivalente al 28% del total.

En el Cauca, al 4 de septiembre de 2012, se registraban 76 víctimas retornadas o reubicadas<sup>28</sup>, distribuidas en los municipios que se aprecian en la tabla 4.

<sup>28</sup> Respuesta Derecho de Petición de la Unidad de Víctimas. Bogotá, 14 de septiembre de 2012.

Una de las mayores preocupaciones que tienen las personas que desean retornar luego de atravesar el proceso de restitución, se refiere a las condiciones para satisfacer su restablecimiento socioeconómico. Preocupación que está relacionada con el modelo de desarrollo rural imperante en el país, el cual se caracteriza por favorecer a grandes productores, en detrimento de quienes basan su producción en un modelo de economía campesina. Preocupación que se agiganta si se tiene en cuenta la debilidad de los programas institucionales dirigidos a las víctimas por parte del Ministerio de Agricultura.

Al respecto, la siguiente tabla describe los distintos programas del Gobierno en materia de desarrollo rural, con sus resultados frente a las víctimas<sup>29</sup> (ver tabla 5).

Sin entrar a estudiar el enfoque de dichos programas, de acuerdo con la respuesta del Ministerio de Agricultura se evidencia la inexistencia de mecanismos que articulen la Política de Restitución y los Programas de Desarrollo Rural impulsados por el Ministerio de Agricultura, al no considerar un tratamiento preferencial de acceso para las víctimas y en especial para las mujeres víctimas. Nuevamente la articulación institucional y la atención integral llegan hasta el discurso.

---

<sup>29</sup> Juan Camilo Restrepo, Respuesta Derecho de Petición No. 20122000282911, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 5 de octubre de 2012.

Tabla 5. Resultados de los Programas Desarrollados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desde el 7 de agosto de 2010 al 5 de octubre de 2012

| Programa                                                                                                     | Resultados frente a las víctimas                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Alianzas productivas</b>                                                                                  | "No contempla enfoque diferencial alguno por tipologías de población".                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Programa Desarrollo de Oportunidades de Inversión y Capitalización de Activos a Microempresas Rurales</b> | 335 personas beneficiadas, de las cuales 214 son mujeres.                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Programa Jóvenes Rurales</b>                                                                              | "No tienen acceso preferencial las víctimas de violaciones a los DDHH".                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Programa Mujer Rural</b>                                                                                  | "Actualmente no existe ninguna consideración preferencial que facilite la participación de las mujeres víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH". Llama la atención que se hable de preferencial y no de diferencial, lo que nos indica que los derechos para la institucionalidad son concebidos muchas veces como favores. |
| <b>Línea especial de crédito para población desplazada</b>                                                   | "A la fecha no se han desembolsado recursos a los intermediarios financieros por operaciones de redescuento de la mencionada línea. Esto obedece a que esta línea especial de créditos se comporta según demanda de crédito por parte de los intermediarios financieros y beneficiarios".                                                    |
| <b>Programa DRE (Desarrollo Rural con Equidad)</b>                                                           | No busca atender poblaciones específicas. "Es posible que dentro de los pequeños productores que han recibido apoyos del programa se encuentren víctimas de la violencia".                                                                                                                                                                   |
| <b>Cadenas Productivas</b>                                                                                   | El certificado de incentivo forestal y el de exenciones tributarias no se tiene como criterio preferencial al momento de otorgar dichos beneficios el ser víctima.                                                                                                                                                                           |
| <b>Otorgamiento Subsidio Integral de Tierras desde 7 de agosto de 2010</b>                                   | 723 familias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Adjudicación de subsidios de vivienda de interés social rural entre el 2010 y el 2011</b>                 | 4.382 hogares                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

## Aplicación de la política de restitución de tierras desde las entidades locales y regionales en el departamento del Cauca

Si bien el proceso de restitución de tierras está a cargo de entidades nacionales, fundamentalmente de la Unidad de Restitución de Tierras y de los jueces de restitución, la Ley asignó funciones importantes a las autoridades locales y regionales para su cabal funcionamiento.

A continuación se describen las principales responsabilidades de funcionarios, su aplicación y desarrollo en el departamento y/o municipio.

Tabla 6. Funciones de las autoridades locales y departamentales frente a las víctimas relacionadas con la restitución de tierras

| Funciones de entidades departamentales y locales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Departamento | Municipio |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------|
| Coordinar con los municipios la implementación de la política de prevención, atención, asistencia y reparación integral a víctimas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | X            |           |
| Diseñar medidas complementarias (a las del Gobierno Nacional) de atención y reparación integral a las víctimas (Artículo 174 Ley 1448 de 2011)                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | X            | X         |
| Brindar seguridad y protección como autoridades de policía administrativa (Artículo 174 Ley 1448 de 2011)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | X            | X         |
| Establecer mecanismos de reparación: alivio de carteras morosas por impuestos (Artículo 121 Ley 1448 de 2011)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | X            | X         |
| En relación con la población víctima del desplazamiento forzado, de acuerdo a lo establecido en la Ley 387 de 1997 y en el Plan Nacional de Desarrollo, se deberán planear las acciones que busquen contribuir con el restablecimiento socioeconómico de la población. Es decir, aquellas que busquen garantizar el derecho a la vivienda y generación de ingresos principalmente (Ley 387 de 1997 y jurisprudencia de la Corte Constitucional). | X            | X         |

Continuación tabla 6

| Funciones de entidades departamentales y locales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Departamento | Municipio |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------|
| Garantizar la existencia de recursos suficientes para el funcionamiento de las personerías municipales y el cumplimiento de sus funciones. A este respecto, es importante resaltar que además de la función de asesoría y orientación a las víctimas, las personerías, en calidad de Ministerio Público, pueden remitir a las unidades territoriales de restitución de tierras solicitudes de inclusión en el registro de tierras despojadas. |              | X         |
| Crear, presidir y actuar como Secretaría Técnica de los Comités de Justicia Transicional (Artículo 174 Ley 1448 de 2011).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | X            | X         |
| Crear planes de seguridad destinados a proteger a las víctimas y reclamantes de tierras que buscan reparación, así como a las y los funcionarios/as que les atiendan en el proceso (Artículo 31 Ley 1448 de 2011).                                                                                                                                                                                                                            |              | X         |
| Las autoridades locales tienen también la obligación de apoyar económicamente los traslados de víctimas, en caso de riesgo a su integridad, con el fin de garantizar la disminución del riesgo y evitar su concreción.                                                                                                                                                                                                                        |              | X         |
| Las entidades territoriales deberán contribuir en la ejecución de la política habitacional para las víctimas, en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo de la vivienda (Artículo 135 Decreto 4800).                                                                                                                                                                         | X            | X         |

Elaboración propia

Adicionalmente, y como mecanismo para concretar el cumplimiento de estas funciones, la misma Ley ordena la formulación y puesta en práctica de un Plan de Acción, que en realidad es una Política Pública, para la atención y reparación a las víctimas, a través del cual se deben crear programas para la prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral. Este plan deberá contar con asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo, ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención

y Reparación Integral a las Víctimas, y tener en cuenta el enfoque diferencial (Artículo 174 Ley 1448 de 2011).

El plazo que tenían los municipios para entregar estos planes fue de un año, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011; es decir, el 10 de junio de 2012. De acuerdo con la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, regional Cauca, a 31 de diciembre de 2012, 36 municipios del departamento habían cumplido al menos formalmente con esta obligación<sup>30</sup>. Al respecto, es importante advertir que en su gran mayoría los planes fueron aprobados en el mes de diciembre de 2012 después del tercer requerimiento por parte de la Defensoría del Pueblo; entidad que inquirió a las administraciones locales para que cumplieran con estos planes.

En la aplicación de la Política de Restitución de Tierras desde las entidades locales es importante tener en cuenta que de acuerdo con la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, los Alcaldes deben presentar ante el Concejo Municipal, dentro de los cuatro meses siguientes a su posesión, el proyecto de Plan de Desarrollo; y será este Concejo el que decidirá sobre el Plan de Desarrollo dentro del mes siguiente a su presentación. Si transcurriere este lapso sin que el Concejo Municipal adopte decisión alguna, el Alcalde podrá adoptarlo mediante Decreto. Esto para tener en cuenta, que si la mayoría de Alcaldes en el departamento del Cauca se posesionaron el 1 de enero de 2012, a más tardar los planes de desarrollo tuvieron que ser aprobados a principios de junio del mismo año.

Aquí lo importante es que la tardanza en la elaboración de los Planes de Acción, en relación a los tiempos en los que debieron elaborarse los Planes de Desarrollo, dificultó la incorporación de lo que debe ser la política de atención y reparación de las víctimas, en el principal instrumento de planeación que tienen los municipios durante los cuatro años que dura el periodo de los gobernantes locales.

---

<sup>30</sup> Villa Rica, Totoró, Toribío, Timbiquí, Timbío, Sucre, Suárez, Sotará, Silvia, Santander de Quilichao, Santa Rosa, San Sebastián, Rosas, Puracé, Puerto Tejada, Piendamó, Padilla, Morales, Mercaderes, López de Micay, La Vega, La Sierra, Jambaló, Inzá, Guapi, Florencia, El Tambo, Corinto, Caloto, Caldone, Cajibío, Buenos Aires, Bolívar, Balboa, Argelia y Almaguer.

A continuación se presenta un breve análisis sobre el contenido de una muestra de los Planes de Desarrollo que actualmente se encuentran formulados, especificando la incorporación de un enfoque diferencial hacia las mujeres víctimas de despojo y abandono forzado de tierras. Los planes estudiados fueron los correspondientes a los municipios de Silvia, El Tambo, Balboa y Popayán, y el Plan de Acción Departamental. La razón para el estudio de estos planes correspondió al acceso a la información; ya que si bien se les solicitó a la mayoría de municipios del departamento, los alcaldes omitieron sus respuestas en los términos dispuestos por la Ley.

En relación a la existencia de un diagnóstico sobre la realidad de los municipios y a la existencia de líneas de base para la acción, en los planes estudiados se hace énfasis en la dinámica del conflicto armado a nivel general, con especial interés en el desplazamiento forzado; situación que puede ser explicada por la información con la que cuentan los municipios a partir de la elaboración y seguimiento de los anteriores Planes Integrales Únicos -PIU-. No obstante, en los planes estudiados, con excepción al del municipio de Silvia que hace alusión al despojo que han vivido las comunidades indígenas, los diagnósticos omiten referirse concretamente a esta problemática; no se apoyan, por ejemplo, en los datos del Registro Único de Predios y territorios abandonados a causa de la violencia, ni en el número de solicitudes de restitución que ya se han presentado en el departamento del Cauca ante la Unidad de Restitución.

En cuanto a las mujeres, si bien se nota un avance en la inclusión de datos cuantitativos desagregados por sexo, al momento de referirse a los distintos tipos de victimización sufridas, el énfasis se hace en la dimensión de la violencia sexual y no en otro tipo de afectaciones que se expresan de manera particular en las mujeres, tal y como ocurre con el despojo. Esta situación se da, por ejemplo, en el Plan de Desarrollo del municipio de Balboa.

Lo deseable sería que los planes hicieran un esfuerzo en mayores análisis en este sentido, de tal manera que su información permitiera pensar a las autoridades municipales en acciones afirmativas a favor de las mujeres.

En este diagnóstico también llama la atención la ausencia de análisis sobre la capacidad institucional del municipio para atender adecuadamente a las víctimas. Así por ejemplo, en las entrevistas a algunos personeros se pudo detectar que existen dificultades técnicas en la aplicación de la norma. Pero esto no se registra en los planes territoriales analizados.

De otra parte, en la definición de líneas estratégicas en materia de restitución no existe ninguna acción dirigida a facilitar la satisfacción de este derecho a las mujeres víctimas, de manera particular. En materia de restitución, se hace énfasis en vivienda (en Popayán, por ejemplo) y en el tema de protección de tierras.

Sin embargo, es importante advertir que los Planes de Desarrollo evaluados guardan silencio frente a algunas de las obligaciones establecidas en la Ley 1448 de 2011. Por ejemplo, no se contemplan medidas dirigidas a facilitar la condonación de pasivos; aspecto en el que las entidades territoriales locales tienen un papel fundamental.

Llama la atención que al analizar las acciones y programas contenidos en los Planes de Acción Territorial -PAT- pareciera existir un traslado de actividades y programas preexistentes y desarrollados por el municipio, ya que no se aprecia un esfuerzo considerable por pensar estrategias a desarrollar de acuerdo a las nuevas funciones establecidas en la Ley y al diagnóstico de sus municipios. Esta situación sugiere que en buena parte el cumplimiento de los PAT se tomó como un requisito para cumplir y no como una oportunidad para crear una política para la atención y reparación a las víctimas a nivel local.

En cuanto a los presupuestos de los Planes de Acción Territorial estudiados, únicamente en dos de ellos se encuentra una partida que hace alusión a la equidad de género. Ellos son Silvia y Caldonó; el primero con una partida de \$5.000.000 y Caldonó con \$50.000.000 para los Programas de *Mujer y equidad de género*.

## **A manera de conclusión**

Se destaca el desarrollo en una extensa formulación de la política de restitución, que ha traído como consecuencia la creación de una renovada institucionalidad y el alistamiento de las autoridades locales para el desempeño de nuevas funciones establecidas en la Ley y en los Decretos con fuerza de Ley.

No obstante, pareciera que la ley 1448 de 2011 hubiera instaurado un nuevo inicio en relación a la formulación de la política de reparación a las víctimas, que no ha atendido a cabalidad las órdenes dadas por la Corte Constitucional, especialmente a través del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. Cinco años han pasado desde la expedición del Auto 092 de 2008 sin que hasta la fecha se haya cumplido. Hoy, la nueva promesa para la satisfacción de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado es el nuevo procedimiento en materia de restitución, y el Plan Integral para la Prevención y Atención al Impacto Diferencial y Desproporcionado del Desplazamiento sobre las Mujeres en Colombia.

Respecto a la formulación de la política es un avance innegable el reconocimiento del derecho a la restitución de tierras para las víctimas individuales y la restitución de los territorios para las comunidades étnicas. Sin embargo, existen problemas de constitucionalidad que afectan los derechos de las mujeres víctimas, que a la fecha no han sido corregidos por la Corte Constitucional, así como vacíos que pasaron desapercibidos por el legislador que también las afecta en su aplicación.

Hoy es indiscutible la obligación que les asiste a todas las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de desarrollar un enfoque diferencial hacia las mujeres en sus actuaciones. Obligación a la que se debe hacer seguimiento desde la sociedad civil y por parte de los organismos de control.

Del seguimiento realizado en este capítulo se observa una tendencia a asimilar la aplicación del enfoque diferencial de género con desagregar por sexo las medidas de aplicación general, dejando de lado la inclusión de medidas afirmativas o de discriminación positiva.

En este mismo sentido preocupa que se asimile la satisfacción del derecho a la restitución, con la devolución o aclaración jurídica de los títulos, y no de la generación de condiciones que permitan a las mujeres víctimas la restitución material de sus tierras.

A la fecha y en la práctica, en el departamento del Cauca el proceso de restitución está por comenzar. Las autoridades del orden nacional y local están a tiempo para ajustar sus acciones a las necesidades y demandas de las mujeres víctimas de despojo y de abandono forzado de tierras.

Del estudio de los Planes de Atención se concluye que es urgente que las autoridades locales y regionales, conviertan este instrumento en una verdadera herramienta de planeación que permita a las autoridades locales cumplir a cabalidad con las obligaciones que les fueron establecidas en la ley.

### III. Las mujeres víctimas y programas de acceso a la tierra



Sororidades que contagian

*Paola Andrea Díaz Bonilla  
Popayán, Colombia, abril de 2013*



De acuerdo con el Cuaderno sobre Mujeres Rurales, documento que hace parte del Informe de Desarrollo Humano del PNUD<sup>1</sup>, las medidas desplegadas frente al desplazamiento forzado relacionadas con el acceso a la tierra, no han reconocido la dimensión de género ni el impacto diferenciado que tiene el desplazamiento frente a la vida de las mujeres; se parte de una perspectiva neutral que invisibiliza las problemáticas específicas que ellas afrontan en relación con la tierra y su restitución.

Las medidas que surgieron para responder al acceso a la tierra en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, se articulan a partir de la Ley 387 de 1997, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Norma que ordenó al entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

(...) adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada. (...) En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial. El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país” (Fragmento Artículo 19).

La reglamentación a través de Decretos y Acuerdos de la Ley 387 de 1997, aunada a modificaciones y reglamentaciones de la Ley 160 de 1994, han dispuesto que hoy en día el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria sigue teniendo obligaciones puntuales relacionadas con programas dirigidos a garantizar el acceso a la tierra de mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Estas obligaciones son: 1.

---

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia. Cuaderno de desarrollo Humano 2011.

adjudicación de baldíos, 2. adjudicación de tierras (adquiridas a través de compra directa, de bienes provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes por extinción de dominio, y del Fondo Nacional Agrario), 3. el otorgamiento de subsidios mediante convocatorias públicas, y 4. permuta.

## **Adjudicación de baldíos**

La adjudicación de baldíos es un procedimiento regulado por la Ley 160 de 1994, Capítulo XII, Decreto 2664 de 1994, Decreto 982 de 1996, Ley 110 de 1912 (Código Fiscal), el Acuerdo del Consejo Directivo del INCODER 037 de 2005, el Acuerdo 203 de 2009 y el Acuerdo 210 de 2010<sup>2</sup>.

Con base en información suministrada por el INCODER<sup>3</sup>, durante el periodo 2004-2012, en total se adjudicaron baldíos en 22 de los 42 municipios del departamento del Cauca, tal y como se puede apreciar en la Tabla No.7. En este periodo se adjudicaron 15.214 hectáreas de tierra, entre un total de 7.748 familias, lo que en promedio significa la adjudicación de 1.9 hectáreas por familia. Cifra insuficiente si se tiene en cuenta que de acuerdo con el INCODER el tamaño máximo de las Unidades Agrícolas Familiares promedio por región, determinadas en los proyectos productivos para el departamento, equivale a 26,56 hectáreas<sup>4</sup>. Es decir, en el departamento del Cauca, a través del mecanismo establecido para redistribuir la propiedad de la tierra se estaría profundizando el fenómeno del microfundio, situación que es inviable al momento de garantizar la sostenibilidad familiar.

Este fenómeno es más dramático en las adjudicaciones realizadas a familias con jefatura femenina. De las adjudicaciones realizadas a 7.748 familias, el 39% equivalente a 3.084, corresponden a familias con jefatura femenina, las cuales recibieron predios con extensiones en promedio de 1.1 hectáreas de tierra, en contraste con los predios de

<sup>2</sup> Manuel Ramos Bermúdez, Derecho agrario y Ley 1448 de 2011, Seminario de capacitación de magistrados de las Salas civiles de los tribunales superiores de distrito judicial, jueces civiles del circuito, empleados de la Rama jurisdiccional, funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Procuraduría General de la Nación. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

<sup>3</sup> Andrés Parra Cristancho, respuesta al Derecho de Petición No. 201332100197, INCODER, 9 de enero de 2013.

<sup>4</sup> Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Acuerdo 140 de 2008.

los varones que alcanzan una extensión en promedio de 2.5 hectáreas (ver Tabla No.8). Esto evidencia que el Estado colombiano continúa entregando menos tierra a las mujeres, con lo que reafirma el prejuicio de que ellas necesitan menos tierra porque el sujeto productivo por excelencia es el varón.

Tabla 7. Adjudicación de baldíos a familias con jefatura femenina en el departamento del Cauca 2004-2012

| Año   | Argelia | Balboa | Bolívar | Buenos Aires | Cajibío | Caloto | El Tambo | Florencia | Guachené | Inzá | La Vega | Miranda | Morales | Padilla | Patía | Piamonte | Popayán | Puerto Tejada | Puracé | San Sebastian | Santa Rosa | Santander de Quilichao | Suarez | Timbio | Villarica |
|-------|---------|--------|---------|--------------|---------|--------|----------|-----------|----------|------|---------|---------|---------|---------|-------|----------|---------|---------------|--------|---------------|------------|------------------------|--------|--------|-----------|
| 2004  | 0       | 0      | 44      | 0            | 0       | 0      | 0        | 0         | 0        | 0    | 0       | 0       | 0       | 0       | 0     | 0        | 0       | 0             | 0      | 0             | 0          | 0                      | 0      | 0      | 0         |
| 2005  | 0       | 0      | 74      | 0            | 21      | 0      | 0        | 0         | 0        | 0    | 0       | 0       | 0       | 0       | 0     | 0        | 0       | 0             | 0      | 0             | 0          | 0                      | 0      | 0      | 0         |
| 2006  | 0       | 0      | 33      | 0            | 0       | 0      | 0        | 0         | 0        | 0    | 0       | 0       | 0       | 0       | 0     | 0        | 0       | 0             | 0      | 0             | 0          | 16                     | 0      | 0      | 0         |
| 2007  | 0       | 9      | 0       | 0            | 44      | 0      | 0        | 0         | 0        | 0    | 86      | 0       | 0       | 0       | 0     | 0        | 0       | 0             | 0      | 0             | 0          | 184                    | 0      | 1      | 0         |
| 2008  | 65      | 16     | 0       | 0            | 0       | 25     | 14       | 0         | 60       | 22   | 22      | 0       | 0       | 36      | 0     | 5        | 0       | 19            | 0      | 43            | 3          | 3                      | 29     | 0      | 0         |
| 2009  | 14      | 49     | 0       | 1            | 1       | 72     | 53       | 38        | 114      | 50   | 2       | 6       | 0       | 93      | 0     | 0        | 1       | 12            | 0      | 70            | 42         | 181                    | 41     | 0      | 0         |
| 2010  | 11      | 16     | 0       | 0            | 0       | 27     | 18       | 0         | 26       | 0    | 15      | 0       | 0       | 3       | 0     | 0        | 0       | 3             | 0      | 16            | 19         | 14                     | 35     | 0      | 0         |
| 2011  | 0       | 9      | 4       | 72           | 21      | 103    | 0        | 0         | 48       | 78   | 14      | 0       | 1       | 0       | 29    | 26       | 0       | 0             | 0      | 0             | 0          | 123                    | 5      | 0      | 0         |
| 2012  | 0       | 59     | 27      | 154          | 106     | 0      | 0        | 0         | 0        | 0    | 6       | 0       | 0       | 1       | 2     | 0        | 0       | 0             | 9      | 0             | 12         | 115                    | 0      | 47     | 96        |
| Total | 90      | 158    | 182     | 227          | 193     | 227    | 85       | 38        | 248      | 150  | 59      | 92      | 1       | 133     | 31    | 31       | 1       | 34            | 9      | 129           | 76         | 636                    | 110    | 48     | 96        |

Fuente: Elaboración propia, datos suministrados por el INCODER

Tabla 8. Adjudicación de baldíos en el Cauca 2004-2012

| Año         | Jefatura Femenina |           | Jefatura Masculina |           | Total familias | Total Hectáreas |
|-------------|-------------------|-----------|--------------------|-----------|----------------|-----------------|
|             | Familias          | Hectáreas | Familias           | Hectáreas |                |                 |
| <b>2004</b> | 44                | 26,73     | 59                 | 71,59     | 103            | 98,32           |
| <b>2005</b> | 95                | 111,79    | 196                | 317,46    | 291            | 429,25          |
| <b>2006</b> | 49                | 33,08     | 91                 | 67,65     | 140            | 100,73          |
| <b>2007</b> | 324               | 225,24    | 360                | 409,71    | 684            | 634,95          |
| <b>2008</b> | 362               | 279,76    | 593                | 1.376,77  | 955            | 1.656,53        |
| <b>2009</b> | 840               | 668,85    | 1.331              | 2.451,67  | 2.171          | 3.120,52        |
| <b>2010</b> | 203               | 315,88    | 477                | 2.165,87  | 680            | 2.481,75        |
| <b>2011</b> | 533               | 1.165,53  | 701                | 3.375,6   | 1.234          | 4.541,13        |
| <b>2012</b> | 634               | 619,92    | 856                | 1.531,36  | 1.490          | 2.151,28        |
| Total       | 3.084             | 3.446,78  | 4.664              | 11.767,68 | 7.748          | 15.214,46       |

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el INCODER

A pesar de haber solicitado información sobre si las personas beneficiadas con la adjudicación demostraban ser víctimas, esta información no fue suministrada por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, razón por la cual resulta imposible saber el porcentaje de mujeres víctimas que accedieron a este mecanismo de redistribución de la propiedad.

Por último, es importante anotar que en lo que va del periodo presidencial de Juan Manuel Santos, se observa una mayor actividad en la adjudicación de baldíos que en el Gobierno anterior.

### **Subsidio Integral de Tierras mediante convocatorias públicas**

Los subsidios integrales de tierra tienen el carácter de crédito no reembolsable, que se otorga por una sola vez. Hoy en día, dicho subsidio puede cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario, por un monto máximo de 71 salarios mínimos mensuales vigentes (Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011). Su procedimiento se describe en el Decreto 2000 de 2009, reglamentario del Artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 y de la Ley 160 de 1994. Es importante advertir que esta norma no consagra ningún tipo de acceso preferencial para las mujeres víctimas.

De acuerdo con información suministrada por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, el otorgamiento de subsidios a mujeres mediante convocatoria pública entre 2008 y 2011, solo se ha producido en 9 municipios del departamento del Cauca, tal y como se aprecia en la Tabla No. 9.

En total, a través de los Subsidios Integrales de Tierra -SIT-, durante el periodo 2008-2011 se beneficiaron a 352 familias en el departamento del Cauca, con una extensión de 1.596,93 hectáreas de tierra. De estas 352 familias el 40,9%, equivalente a 144 familias, tenían jefatura femenina. En promedio las y los beneficiarios recibieron 4.5 hectáreas de tierra. Sobre la extensión de los predios reiteramos el problema que esto significa frente al estímulo del microfundio. Aclarando que, a diferencia de lo que ocurre con la adjudicación, el promedio entre

área de tierra entregada mediante los Subsidios Integrales de Tierra a familias con jefatura femenina y el área entregada a familias con jefatura masculina es muy similar, en ambos casos está muy por debajo de la unidad agrícola familiar con proyecto productivo.

Tabla 9. Otorgamiento de Subsidios Integrales de Tierra -SIT- a familias con jefatura femenina en el departamento del Cauca, desagregado por municipios 2008-2011

| Año   | Cajibío | El Tambo | Morales | Paez | Patía | Popayán | Santa Rosa | Sotará | Timbío |
|-------|---------|----------|---------|------|-------|---------|------------|--------|--------|
| 2008  | 0       | 7        | 0       | 26   | 0     | 0       | 0          | 0      | 0      |
| 2009  | 4       | 4        | 12      | 0    | 4     | 18      | 0          | 23     | 0      |
| 2010  | 1       | 0        | 0       | 0    | 0     | 14      | 1          | 0      | 0      |
| 2011  | 8       | 0        | 0       | 5    | 0     | 0       | 0          | 0      | 17     |
| Total | 13      | 11       | 12      | 31   | 4     | 32      | 1          | 23     | 17     |

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el INCODER

Tabla 10. Otorgamiento de Subsidios Integrales de Tierra en el Cauca 2008-2011

| Año   | Jefatura femenina |           | Jefatura masculina |           | Total    |           |
|-------|-------------------|-----------|--------------------|-----------|----------|-----------|
|       | Familias          | Hectáreas | Familias           | Hectáreas | Familias | Hectáreas |
| 2008  | 33                | 225,54    | 29                 | 200,48    | 62       | 426,02    |
| 2009  | 65                | 262,34    | 98                 | 386,62    | 163      | 648,96    |
| 2010  | 16                | 76,66     | 14                 | 66,69     | 30       | 143,35    |
| 2011  | 30                | 76,16     | 67                 | 302,38    | 97       | 378,54    |
| Total | 144               | 640,7     | 208                | 956,17    | 352      | 1.596,87  |

Elaboración propia con información suministrada por el INCODER

También es importante destacar que el año con mayor número de entrega de Subsidios Integrales de Tierra en el departamento del Cauca, se produjo en el año 2009. Es posible que este incremento haya tenido alguna relación con la expedición del Auto 008 de 2009 que ordenó reformular la política de tierras en el caso de población desplazada.

En relación a la participación de la población desplazada, de las 144 familias con jefatura femenina, 47 correspondían a mujeres en situación de desplazamiento forzado. Es decir que, del total de víctimas que accedieron a los Subsidios Integrales de Tierra, el 13.3% fueron otorgados a familias con jefatura femenina en condición de desplazamiento forzado.

Tabla 11. Otorgamiento de Subsidios Integrales de Tierra en el Cauca 2008-2011 atendiendo al número de personas en situación de desplazamiento forzado beneficiadas

| Año   | Familia con jefatura femenina |             | Familia con jefatura masculina |             |
|-------|-------------------------------|-------------|--------------------------------|-------------|
|       | Campesinas                    | Desplazadas | Campesinas                     | desplazadas |
| 2008  | 26                            | 7           | 26                             | 3           |
| 2009  | 45                            | 20          | 70                             | 28          |
| 2010  | 0                             | 16          | 0                              | 14          |
| 2011  | 26                            | 4           | 64                             | 3           |
| Total | 97                            | 47          | 160                            | 48          |

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el INCODER

Sobre los requisitos establecidos para lograr el acceso a este subsidio, la Contraloría Nacional ha manifestado que dentro de las causas que explican el bajo número de subsidios entregados a población desplazada se encuentran “los excesivos y desproporcionados requisitos de los términos de referencia que desconoce la realidad de las características de la mayoría de la población a la cual se dirigen”.

Por otra parte, en relación al propósito de la medida que ata el mecanismo de redistribución de la tierra a la existencia de proyectos productivos que cumplan con parámetros de eficiencia, la Comisión Colombiana de Juristas (2011, p. 30) destaca que:

El otorgamiento de los subsidios por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria están condicionados a que la economía campesina desaparezca y se transforme, a través de una producción de tipo agroindustrial, en empresarios rurales, de conformidad con la legislación adoptada de 2002 en adelante para el sector rural, que desconoce los derechos de las comunidades del campo colombiano.

Finalmente, es importante advertir sobre la modificación introducida a la Ley 160 por parte de la Ley 1450 de 2011, que estableció el Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos*, en el que se consagró que:

El subsidio será asignado a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas a los pequeños productores, salvo los casos excepcionalmente definidos por el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y como medida compensatoria cuando no sea posible

adelantar la restitución de los predios despojados, en los cuales el subsidio podrá ser asignado directamente. (Subrayado de las autoras).

Dicha norma resulta contradictoria con la disposición establecida en el Artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, en la que se advierte que en caso de compensación cuando no sea posible la restitución, se hará con terrenos de similares características y condiciones de ubicación, o de una compensación monetaria. Nuevamente la norma en mención evidencia el intento del legislador por confundir las medidas de reparación con las medidas que desarrollan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC-<sup>5</sup>. Al respecto, Castañeda y otros (2012), plantean que:

Confundir los derechos a la reparación con los deberes de asistencia humanitaria y la política social atenta contra la garantía del derecho a la reparación, pues permite que se considere como parte del derecho a la reparación políticas públicas o servicios sociales, cuyos propósitos son muy distintos a los de reparar los daños causados a las víctimas y que se derivan más de deberes estatales de asistencia humanitaria o de garantía de los derechos sociales fundamentales. Esta confusión tiene un alcance práctico y es que considere que es posible descontar lo recibido como parte de la asistencia humanitaria o de las políticas derivadas del deber de garantía de los derechos sociales fundamentales, de aquello a lo que se tiene derecho como parte del derecho a la reparación. Si bien como lo señala la propia Ley 1448 de 2011, la reparación debe tener una vocación transformadora y en ese sentido es razonable que las políticas públicas den garantía de los derechos sociales, las de asistencia humanitaria y las que apuntan a la reparación de las víctimas estén vinculadas, tomar unas por otras y confundirlas impide que pueda medirse el goce efectivo de los derechos de las víctimas haciendo que la norma sea inconstitucional y contradiciendo lo establecido por la Corte Constitucional.

## Adjudicación de tierras

Sobre la adjudicación de tierras haremos referencia al comportamiento que el Cauca ha tenido en los últimos años, limitando el análisis a

<sup>5</sup> Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

las compras directas, ya que no se tiene información sobre bienes provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes por extinción de dominio, ni del Fondo Nacional Agrario.

Como se observa en la siguiente Tabla, el último año en el que se acudió a este mecanismo fue el 2007. Desde inicios de la década del 2000, los únicos municipios en donde se ha utilizado la compra directa son: Corinto, Mercaderes, Popayán, San Sebastián, Santander de Quilichao, Sotará, Timbío y Totoró.

Tabla 12. Adjudicación de tierras para familias con jefatura femenina a partir de compra directa en el departamento del Cauca 2003-2012

| Año          | Corinto   | Mercaderes | Popayán   | San Sebastián | Santander de Quilichao | Sotará    | Timbío    | Totoró   |
|--------------|-----------|------------|-----------|---------------|------------------------|-----------|-----------|----------|
| 2003         |           |            |           |               |                        |           | 21        |          |
| 2004         |           |            | 8         |               |                        |           |           |          |
| 2007         | 33        | 35         | 32        | 6             | 4                      | 12        |           | 7        |
| 2008         |           |            |           |               |                        |           |           |          |
| 2009         |           |            |           |               |                        |           |           |          |
| 2010         |           |            |           |               |                        |           |           |          |
| 2011         |           |            |           |               |                        |           |           |          |
| <b>Total</b> | <b>33</b> | <b>35</b>  | <b>40</b> | <b>6</b>      | <b>4</b>               | <b>12</b> | <b>21</b> | <b>7</b> |

Fuente: elaboración propia con información suministrada por el INCODER

Desde 2003 hasta 2012, se adjudicaron en el Cauca un total de 2.115,11 hectáreas de tierra por compra directa, a un total de 395 familias, de las cuales el 40% corresponden a familias con jefatura femenina. De la información suministrada por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria no es posible conocer si dichas adjudicaciones fueron a mujeres en situación de desplazamiento forzado.

Tabla 13. Adjudicación de tierras a partir de compra directa en el departamento del Cauca 2003-2012

| Año   | Jefatura femenina |           | Jefatura masculina |           | Total    |           |
|-------|-------------------|-----------|--------------------|-----------|----------|-----------|
|       | Familias          | Hectáreas | Familias           | Hectáreas | Familias | Hectáreas |
| 2003  | 21                | 86,99     | 49                 | 202,97    | 70       | 289,96    |
| 2004  | 8                 | 43,54     | 23                 | 125,16    | 31       | 168,7     |
| 2007  | 129               | 694,36    | 165                | 962,09    | 294      | 1.656,45  |
| Total | 158               | 824,89    | 237                | 1.290,22  | 395      | 2.115,11  |

Fuente: elaboración propia con información suministrada por el INCODER

Si bien la permuta fue un procedimiento creado en la Ley 387 de 1997 para población desplazada, su reglamentación solo se completó con el Acuerdo 210 de 2010. De los mecanismos de acceso a la tierra, éste es el único que procede de manera exclusiva para población desplazada. La apertura del programa se produjo el 23 de agosto de 2011, con el fin de recibir las solicitudes de acceso. A 9 de enero de 2013 en el Cauca se habían presentado siete solicitudes, seis de ellas por mujeres víctimas<sup>6</sup>.

## **A manera de conclusión**

El proceso de concentración de la tierra estudiado en el capítulo I y las cifras presentadas en este capítulo, evidencian las fuertísimas limitaciones de los programas de “redistribución” de la tierra, los cuales se han concentrado en distribuir pequeñísimas parcelas que estimulan el microfundio, práctica que se profundiza en el caso de las mujeres.

En los programas de acceso a la tierra, las mujeres siguen teniendo una participación marginal, a pesar de ser el 50,2% del total de la población del departamento. Lo que constata la inexistencia de un enfoque diferencial hacia las mujeres que facilite su acceso a dichos programas. Por otra parte, es importante advertir que los programas están pensados en términos de familias y no de personas; así, deja sin opción a las mujeres que deciden estar solas.

De los mecanismos estudiados, el que menos se ha utilizado en el departamento del Cauca es la compra directa de tierras; de hecho, éste ha sido inexistente desde 2007. Por el contrario, el mecanismo que más se ha utilizado ha sido la adjudicación de baldíos. Situación muy preocupante, ya que los baldíos son un recurso finito.

Por otra parte, en relación a la situación de las mujeres víctimas, no fue posible contar con información que permitiera conocer la dimensión de su acceso a este tipo de programas. Lastimosamente, a pesar de haber realizado varias solicitudes al Instituto Colombiano

---

<sup>6</sup> Andrés Parra Cristancho, Respuesta Derecho de Petición No. 20132100200, INCODER, 9 de enero de 2013.

de la Reforma Agraria, esta institución no suministró los datos correspondientes.

Por último, es importante advertir la importancia de hacer seguimiento a la dinámica de los programas aquí estudiados, ya que el énfasis que el Gobierno Nacional ha puesto en materia de restitución, puede llegar a causar un desestimulo en la aplicación de los programas que pretenden la redistribución de las tierras.

## IV. La política minero energética y las posibilidades de permanencia en el territorio



Re-tomando la tierra

*Paola Andrea Díaz Bonilla  
Popayán, Colombia, abril de 2013*



La actual política nacional de desarrollo, incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, denominada *prosperidad para todos*, prioriza como una de sus locomotoras la política minero energética. Política que se caracteriza por tres aspectos: 1. la flexibilización del marco normativo (en términos ambientales, tributarios y de consulta con las comunidades), con el objetivo de atraer inversión extranjera al país; 2. el impulso decidido de la minería a gran escala; 3. la debilidad institucional, que conserva funciones de fiscalización y vigilancia.

La implantación de dicha política está produciendo una verdadera reconfiguración territorial. A 1 de marzo de 2013 el territorio en concesión a la minería alcanzaba una superficie de 5.292.274 de hectáreas en el país, y las solicitudes de concesión una superficie de 61.819.055 de hectáreas.

Procurar el acceso y la restitución de tierras de las mujeres víctimas y de sus comunidades en el departamento del Cauca, además de requerir el funcionamiento de los procedimientos establecidos para la restitución jurídica, requiere estudiar las posibilidades de permanencia y retorno de las mujeres a sus territorios. En este contexto, es evidente que la política minero energética, por sus impactos de corto, mediano y largo plazo, es hoy una amenaza a los derechos territoriales de las comunidades rurales.

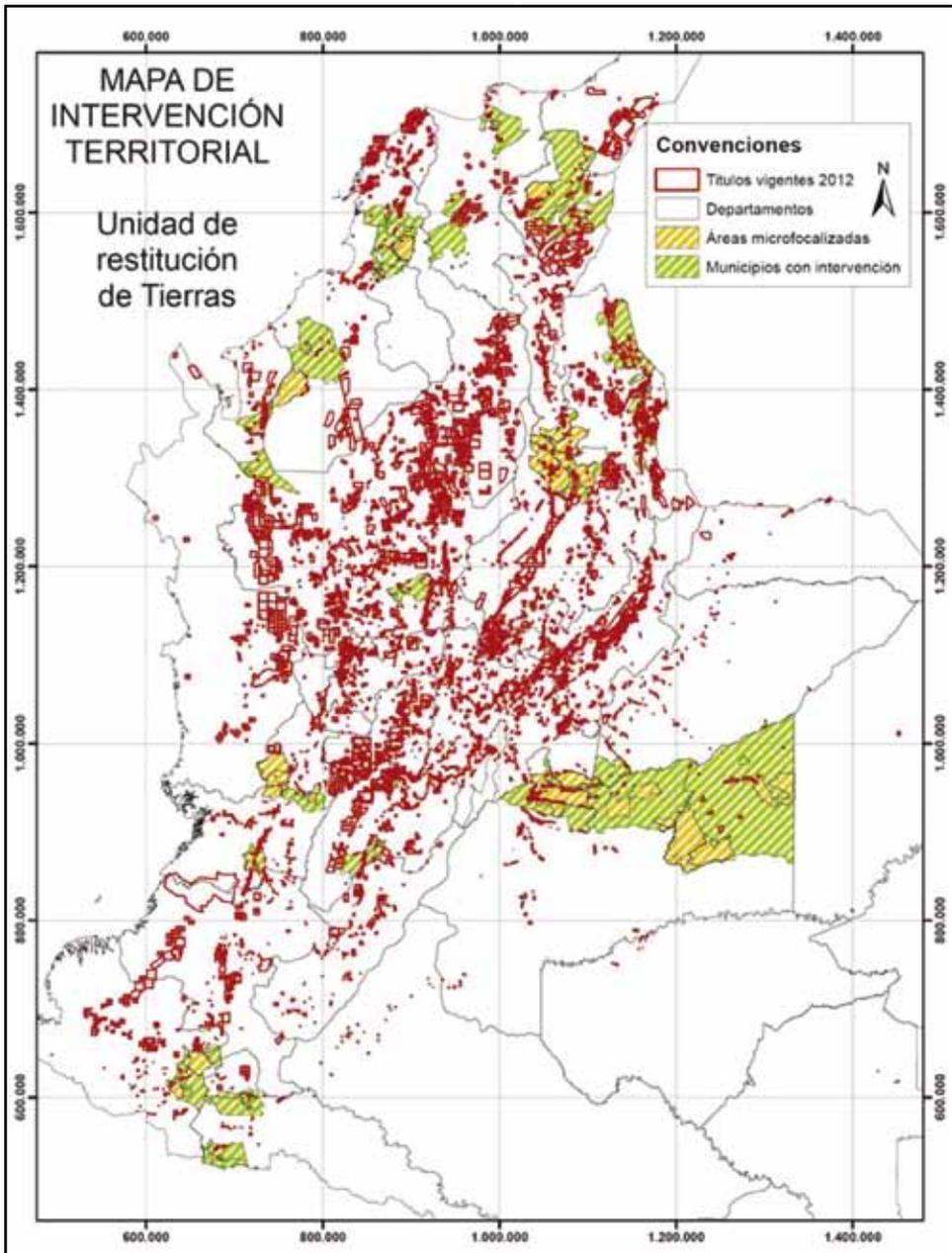
La materialización de esta amenaza se produce, por ejemplo, cuando mujeres en situación de desplazamiento forzado, que debieron abandonar bienes que jurídicamente eran baldíos de la nación, en el momento en que solicitan su restitución, tal como lo plantea la Ley 1448 de 2011, no logran su adjudicación porque durante su destierro, el bien pasó a ser un baldío inadjudicable porque está dentro del radio de 5 km de una zona minera. También puede producirse si sobre un bien que era propiedad privada se produjo un despojo y en el momento de la restitución se encuentra que ya existen títulos mineros vigentes sobre la zona que incluye dicho bien. Todo esto se agrava con el hecho de que la actividad minera es considerada, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, como de utilidad pública e interés social; mediante lo cual, incluso, se pueden decretar expropiaciones de bienes en donde se desee desarrollar esta actividad.

Ejemplos como los anteriores permiten entender el problema. No obstante, aún no es posible dimensionar con exactitud la tensión que se puede presentar entre el acceso a la tierra de las mujeres víctimas y la política minero energética; entre otras razones, porque en el país se desconoce el mapa del despojo y del abandono forzado, y es inexistente el censo de baldíos de la Nación.

Recientemente la Contraloría General de la Nación, con base en información suministrada por la Unidad de Restitución de Tierras, acaba de publicar los siguientes mapas (ver Mapa 1 y Mapa 2), en los que se advierten las tensiones que se presentarán entre la política de restitución y la política minera.

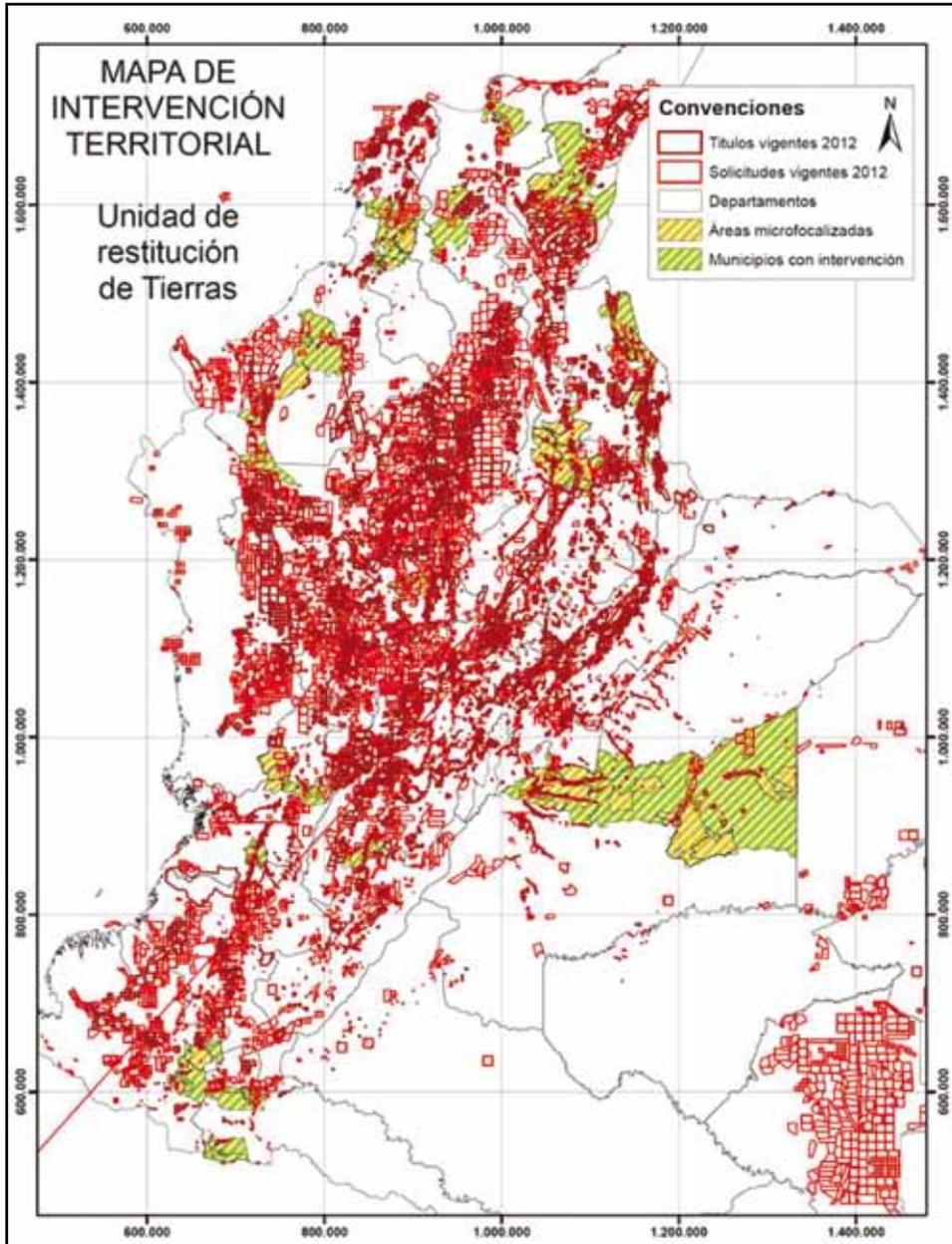
Conscientes de la tensión que a futuro se presentará entre estas dos políticas, como insumo a la discusión, presentamos algunos datos sobre cómo avanza la materialización de la locomotora minero energética en el departamento del Cauca. También valdría la pena indagar por los cruces entre las demás locomotoras que el presidente Santos se ha propuesto en el departamento.

Mapa 1. Mapa de intervención territorial de la Unidad de Restitución y concesiones mineras



Fuente: Contraloría General de la República, *Minería en Colombia, Fundamentos para superar el modelo extractivista*, 2013

Mapa 2. Mapa de intervención territorial de la Unidad de Restitución y solicitudes mineras



Fuente: Contraloría General de la República, Minería en Colombia, Fundamentos para superar el modelo extractivista, 2013

## Hidrocarburos

A 19 de noviembre de 2012, de acuerdo con información suministrada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en el departamento del Cauca existen 11 contratos relacionados con hidrocarburos: dos contratos de Evaluación Técnica -TEA<sup>1</sup>, con duración de tres años cada uno, que se extienden sobre los municipios de Almaguer, Balboa, Bolívar, El Bordo, El Tambo, La Sierra, La Vega, Paispamba, Popayán, Rosas, Sucre, Timbío, Almaguer, San Sebastián, Mercaderes y Florencia; y nueve contratos de Exploración y Explotación (E&P), todos ellos aún en fase exploratoria, ubicados en los municipios de Piamonte, Páez y Santa Rosa. Contratos que en su fase exploratoria contemplan una duración que oscila entre los 3 y los 6 años, y en su fase de explotación 24 años, que fueron perfeccionados entre el 2005 y el 2011.

Las empresas que actualmente son titulares de dichos contratos son: Vetra Exploración y Producción Colombia S.A.S, Meta Petroleum Corp - Talisman Colombia Oil&Gas Ltd, Grantierra Energy Colombia Ltd, Emerald Energy Plc Sucursal Colombia, Petronova Colombia, Vast Exploration Inc, Pacific Stratus Energy Colombia Corp, Tecnica Vial S en Ca, Telpico Llc. Cinco de ellas de origen canadiense, una con origen británico, una con origen español, una con origen Estadounidense, y una de origen colombiano.

En el proceso competitivo denominado Ronda Colombia 2012 (mediante el cual el Gobierno Nacional ofreció a inversionistas nacionales y extranjeros, nuevas áreas para la búsqueda de crudo y gas en el territorio colombiano, correspondientes a 109 bloques, en 13,4 millones de hectáreas) no se recibieron propuestas para esta zona del país, ni la Agencia Nacional de Hidrocarburos está

---

<sup>1</sup> Un contrato de evaluación técnica (TEA) tiene como objetivo principal evaluar el potencial hidrocarburífero de un área e identificar prospectos para celebrar un eventual Contrato de E&P sobre una porción o la totalidad del área contratada. El evaluador puede hacer actividades de exploración superficial de geología, pozos estratigráficos, aerofísica, etc., entre otras, con una duración máxima de 36 meses en áreas continentales y de 36 meses en áreas costa afuera, según el programa de trabajo. El evaluador debe desarrollar el programa con autonomía bajo su responsabilidad operacional exclusiva, con un derecho de prelación para suscribir un Contrato de E&P.

negociando, mediante asignación directa, ninguna área ubicada en el Cauca. No obstante, se informa que existen al menos cinco áreas disponibles adicionales para celebrar contratos de exploración y explotación; dichas áreas son conocidas con los nombres de: Cauca 4, Cauca 5, TUM1, TUM2, y San Gabriel.

Sobre esta información suministrada por la entidad estatal a cargo, Camilo González Poso (2012), Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, ha advertido sobre la existencia de un título adicional presente en la plataforma marina del departamento:

Mientras tanto, de manera casi clandestina van avanzando las exploraciones en toda la plataforma submarina que va desde la isla Gorgona (departamento del Cauca – Colombia) hasta el Chocó, precisamente por la ruta de las ballenas jorobadas. ECOPEPETROL y la firma hindú Reliance Industries Limited llevan ya dos años con sus barcos, sondas y ruidos explorando los bloques que cubren 815 kilómetros cuadrados en Borojé Norte y 860 kilómetros cuadrados en Borojé Sur, y adicionalmente 132 kilómetros sísmica 2D. En los planes inmediatos está ampliar el área al bloque Tumaco que abarca entre Gorgona y las playas de Guapi. La zona de exploración en plataforma submarina del pacífico cubrirá 100 mil hectáreas frente a las costas de los departamentos del Cauca, Valle y Chocó.

De acuerdo con INDEPAZ, este último contrato no ha hecho la Consulta previa con comunidades negras, y tampoco cumple con las normas ambientales correspondientes.

## **Minería**

Las áreas estratégicas mineras son susceptibles de ser delimitadas por la autoridad minera, por el potencial minero de interés estratégico, las cuales deben estar libres de concesiones, y tienen como característica que sobre éstas se negarán nuevas solicitudes de concesión. Para su otorgamiento se realizarán contratos de concesión especiales, a través de un proceso de subasta.

Tabla 14. Modalidad de los Títulos Mineros vigentes en el Cauca

| Modalidad título                                | Número |
|-------------------------------------------------|--------|
| Autorización temporal                           | 24     |
| Contrato de concesión                           | 196    |
| Licencia de exploración                         | 4      |
| Licencia de explotación                         | 19     |
| Licencia especial de materiales de construcción | 9      |
| Licencia especial para comunidades              | 4      |
| Reconocimiento propiedad privada                | 1      |
| Zonas especiales                                | 1      |
| Total                                           | 258    |

*Elaboración propia a partir de información suministrada por la Agencia Nacional Minera*

Según Pardo (2012), hasta inicios de 2012 existían en el país 28 áreas de reserva especial, que equivalían a 25.166 hectáreas, aproximadamente. En el 2012 el Gobierno del presidente Santos expidió dos actos administrativos: la Resolución 180241 del 24 de febrero de 2012 del Ministerio de Minas y Energía, que creó áreas estratégicas a través de 313 polígonos, que corresponden a 2.900.947,48 hectáreas, en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca; y la Resolución 0045 del 20 de junio de 2012 de la Agencia Nacional de Minería, que declara áreas estratégicas mineras equivalentes a 22.262.646,81 hectáreas, de las cuales 17.570.198,92 corresponden a 202 polígonos que se encuentran en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Chocó. Esto suma un total de 25.163.593 nuevas hectáreas reservadas para la minería en el país.

Al momento de la declaratoria de estas zonas fueron excluidos los Parques Naturales Nacionales y Regionales, las Zonas de Reserva Forestal Protectora, los ecosistemas de páramo y los humedales, designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención para la protección de humedales de importancia internacional -RAMSAR-. No ocurrió lo mismo con las zonas de Reserva Forestal declaradas por la Ley 2 de 1959, y las áreas de Reserva Forestal Regionales, ya que las actividades mineras se pueden desarrollar en estas áreas, si se realiza la sustracción correspondiente.

Tabla 15. Resolución 180241 del 24 de febrero de 2012.  
Ministerio de Minas y Energía

|    |              |                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----|--------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 24 | 637.4580     | Cauca            | Santa Rosa                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 411-II-A                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 25 | 2.124.8233   | Cauca            | Santa Rosa                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 387-IV-D                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 26 | 8.827.7280   | Cauca,<br>Nariño | Bolívar, La Cruz, San<br>Sebastián, Santa Rosa                                                                                                                                                                                                                                                                     | 387-III-D, 387-IV-C 411-I-B                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 27 | 152.535.6885 | Cauca,<br>Nariño | Alban, Arboleda, Buesaco,<br>Colon, Cumbitara, Chachagui,<br>El Peñol, El Rosario, El Tambo,<br>Florenia, La Cruz, La Florida,<br>La Llanada, La Unión, Linares,<br>Los Andes, Mercaderes, Pasto,<br>Policarpa, Samaniego, San<br>Bernardo, San Lorenzo, San<br>Pablo, San Pedro de Cartago,<br>Sandona, Taminango | 386-III-C, 386-III-D, 386-<br>IV-D, 387-III-C, 410-I-A,<br>410-I-B, 410-I-C, 410-I-D,<br>410-II-A, 410-II-B, 410-<br>II-C, 410-II-D, 410-III-A,<br>410-III-B, 410-III-C,<br>410-III-D, 410-IV-A, 410-<br>IV-B, 410-IV-C, 410-IV-D,<br>411-I-A, 411-I-C, 411-III-A,<br>429-I-A, 429-I-B |
| 28 | 2.480.5103   | Cauca            | Bolívar                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 387-III-A, 387-III-B,<br>387-III-C, 387-III-D                                                                                                                                                                                                                                          |
| 29 | 6.049.2793   | Cauca            | Santa Rosa                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 387-IV-D, 387-IV-B,<br>388-III-A                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 30 | 213.0257     | Cauca            | Bolívar                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 387-I-C                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 31 | 192.7424     | Cauca            | Almaguer                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 387-I-D                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 32 | 1.405.1923   | Cauca            | Almaguer                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 387-I-D                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 33 | 1.023.8020   | Cauca            | Bolívar                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 387-I-C, 387-I-A                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 34 | 971.5478     | Cauca            | La Vega                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 387-II-A, 387-I-B                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 35 | 263.2522     | Cauca            | La Vega                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 364-IV-C                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 36 | 36.723.2582  | Cauca            | Santa Rosa, Almaguer, La<br>Sierra, La Vega, San Sebastián,<br>Sotará                                                                                                                                                                                                                                              | 364-IV-A, 364-IV-B, 364-<br>IV-C, 364-IV-D, 387-I-D,<br>387-II-A, 387-II-B, 387-II-<br>C, 387-II-D, 387-III-B, 387-<br>IV-A, 387-IV-B, 387-IV-C,<br>387-IV-D                                                                                                                           |
| 37 | 609.0950     | Cauca            | La Vega                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 364-III-B, 364-III-D                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 38 | 37.823.8335  | Cauca            | La Vega, Bolívar, Patía, Sucre                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 364-III-A, 364-III-B,<br>364-III-C, 364-III-D, 387-I-<br>A, 387-I-B, 387-I-C                                                                                                                                                                                                           |
| 39 | 935.6745     | Cauca            | La Sierra, El Tambo                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 364-I-D, 364-III-B                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 40 | 1.203.0009   | Cauca            | La Sierra, El Tambo, Rosas                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 364-I-D, 364-III-B                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 41 | 325.1198     | Cauca            | La Sierra, El Tambo, Patía                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 364-I-C                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 42 | 4.125.5575   | Cauca            | El Tambo, Patía                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 364-I-C, 364-I-A, 364-III-A                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 43 | 1.383.3037   | Cauca            | El Tambo                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 364-I-C, 364-I-A                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 44 | 5.340.4820   | Cauca            | El Tambo                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 342-III-C, 364-I-A                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 45 | 351.0687     | Cauca,<br>Huila  | Nataga, Páez                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 344-III-B, 344-III-A                                                                                                                                                                                                                                                                   |

En el departamento del Cauca, de acuerdo con las dos Resoluciones arriba mencionadas, existen 21 polígonos declarados como zonas de reserva especial minera, principalmente en municipios del sur, tres de los cuales comparten territorios con los departamentos de Nariño y Huila. El área total de estos 21 polígonos alcanza una extensión de 265.546,4467 hectáreas, tal y como se observa en la tabla 13, imagen que muestra el número del polígono, el área, el lugar de ubicación y el número de plancha del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Adicional a esta gigantesca extensión, se suman los títulos concesionados y solicitados. A 11 de diciembre de 2012, de acuerdo con información suministrada por la Agencia Nacional Minera, existían 258 títulos mineros vigentes en el departamento del Cauca y 488 solicitudes en curso, sobre toda clase de polimetales presentes en sus territorios, entre ellos: oro, plata, platino, cobre, minerales de molibdeno, níquel, hierro, plomo, caliza y materiales de construcción, entre otros.

De los 258 títulos vigentes, 143 correspondientes al 55.4%, son sobre materiales de construcción: arcillas, arenas, materiales de arrastre, basalto y diabasa. Los 115 títulos restantes, involucran los siguientes minerales: oro, plata, platino, molibdeno, hierro, níquel, cobre, carbón, azufre y plomo.

A continuación tres casos que han llamado nuestra atención por las siguientes razones: 1. Por estar relacionados con grandes empresas mineras; 2. Por la extensión de los títulos a su favor; y 3. Por los minerales objeto de los contratos. Dichos casos hacen referencia a las empresas: Cerro Matoso S.A., la Anglo Gold Ashanti y Votorantim Metais Colombia.

## **Cerro Matoso**

Cerro Matoso S.A. es una empresa filial de la multinacional BHP Billiton que, además de la concesión de la principal mina de níquel del país ubicada en Córdoba, tiene contratos de exploración y explotación de hidrocarburos en la Costa Caribe, en los Llanos Orientales, entre otras zonas. De acuerdo con Juanita León (2012), “uno de los vicepresidentes de BHP Billiton es Alberto Calderón Zuleta, quien

trabajó con Juan Manuel Santos y con Mauricio Cárdenas en el gobierno de Pastrana y es amigo personal del Presidente”.

De manera reciente, esta empresa ha sufrido fuertes cuestionamientos, especialmente por las denuncias presentadas por la Contralora General de la Nación y por algunos Congresistas, ante la prórroga de la concesión de la Mina de Montelíbano, San José de Uré, Puerto Libertador y La Apartada en Córdoba. Concesión finalmente producida el 28 de diciembre del 2012.

Dentro de los principales cuestionamientos a esta empresa se encuentran: 1. El contraste existente entre las ganancias obtenidas por las empresas y los montos que realmente llegan a las comunidades afectadas por la mina; 2. La ausencia de licencia ambiental para todo el territorio en donde se produce la explotación, y 3. La ausencia del pago del total de regalías.

La Contraloría General ha sostenido que la explotación en Montelíbano no cuenta con licencia ambiental en los términos de Ley, por lo que solicitó la investigación penal y disciplinaria de los funcionarios que desde el ejecutivo concedieron la prórroga de dicha concesión, y emitió una función de advertencia a los Ministerios de Medio Ambiente y Minas y Energía para que vigilen la actividad de la empresa Cerro Matoso. Adicionalmente, abrió un proceso de responsabilidad fiscal por 62 mil millones de pesos, ya que entre 1998 y 2003 BHP Billiton descontó de las regalías gastos no descontables por administración, como son: apartamentos en Coveñas, Medellín y Cartagena, equipos de telecomunicaciones, fiestas, conciertos, entradas a teatro, entre otros.

En el Cauca Cerro Matoso S.A. cuenta con nueve contratos de concesión sobre níquel o minerales asociados al níquel. Cada contrato tiene una duración de 30 años, los cuales fueron perfeccionados durante 2007 y 2008. Las concesiones objetos de estos contratos se encuentran localizadas en los municipios de Guapi, Timbiquí, Argelia, Mercaderes y Bolívar, las cuales alcanzan un total de 63.086 hectáreas de tierra<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El total de hectáreas en concesión se encuentra entre los departamentos de Cauca y Nariño.

## Anglo Gold Ashanti Colombia S.A.

La Anglo Gold es una empresa de origen Sudafricano y es la *tercera productora de oro más grande del mundo*, con mayor extensión de títulos mineros en Colombia.

De acuerdo con una investigación realizada por Camila Osorio y Alejo Pulido (2012), esta empresa ha sido objeto de fuertes cuestionamientos, principalmente por: 1. Tener títulos en zonas protegidas. El mejor ejemplo de ello fue lo que se presentó en Santurbán en donde se concedieron títulos en zona de páramo, así como la consecución de títulos en zonas de reserva forestal (Ley 2 de 1959); 2. Tener dentro de sus directivos a altos funcionarios del Gobierno Nacional anterior con conocimiento de información privilegiada, y con relaciones importantes para la consecución de títulos y licencias ambientales; 3. Rápida expansión de la empresa luego de su ingreso al país en 2003, constituyéndose en la empresa con más títulos mineros a su favor; 4. Su operación no solo directa sino también a través de distintas filiales o a través de empresas con las que tiene contratos de riesgos compartidos tal y como sucede con Glencore, B2Gold, Greystar y Goldfields, lo que hace que en la práctica no tenga mucha competencia; 5. Conflictos que se han presentado en diferentes regiones del país en donde opera, tal y como ha sucedido en los departamentos de Huila, Risaralda, Tolima, Chocó y Antioquia; 6. Pasado conflictivo en otros lugares del mundo en donde opera, como por ejemplo, su alianza con un grupo armado en el Congo, el Frente Nacionalista e Integracionista -FNI- para explotar el oro en el norte de ese país.

Sobre esta empresa, María Rueda (2011) reportó que:

En Ghana, Anglo Gold Ashanti tiene dos minas de oro, y en una de ellas, ubicada en Teberebie, los campesinos denunciaron en 2008 que la multinacional se estaba adueñando del agua y de todas las tierras en la zona. El año pasado, el Ministerio de Medio Ambiente de allá suspendió la explotación en esta mina por razones ambientales. Anglo Gold explotó oro allí por 12 años y aún está siendo cuestionada por evasión de impuestos. Y en Surafrica, Anglo Gold fue demandada por casos de silicosis, enfermedad pulmonar relacionada con la minería. En marzo de este año, la Corte Constitucional de este país falló a favor de Thembekile Mankayi, un ex minero que como otros cientos

en Surafrica denunció la responsabilidad de la multinacional por las enfermedades pulmonares en las zonas donde Anglo Gold tiene minas.

La Anglo Gold Ashanti Colombia S.A. cuenta con 35 concesiones vigentes y 79 solicitudes en trámite en el departamento del Cauca. Las concesiones de esta empresa se extienden sobre 18 municipios del departamento: Almaguer, Bolívar, Buenos Aires, Caldono, Cajibío, El Tambo, Florencia, La Sierra, La Vega, Mercaderes, Morales, Páez, Patía, Popayán, Rosas, San Sebastián, Santander de Quilichao, y Suárez. Estas concesiones superan las 65.000 hectáreas de tierra del departamento.

Tabla 16. Localización de las concesiones a favor de la Anglo Gold Ashanti en el Cauca

| Ubicación                            | No. de concesiones |
|--------------------------------------|--------------------|
| Almaguer                             | 2                  |
| Buenos Aires, Santander de Quilichao | 1                  |
| Cajibío, Popayán                     | 1                  |
| Caldono, Santander de Quilichao      | 1                  |
| El Tambo                             | 7                  |
| La Sierra, El Tambo, Rosas           | 1                  |
| La Sierra, La Vega                   | 1                  |
| La Sierra, Patía                     | 1                  |
| La Sierra, Rosas                     | 3                  |
| La Vega                              | 4                  |
| Mercaderes, Bolívar                  | 1                  |
| Mercaderes, Florencia, Bolívar       | 1                  |
| Mercaderes, Florencia                | 1                  |
| Morales                              | 1                  |
| Páez                                 | 1                  |
| Bolívar                              | 3                  |
| San Sebastián, Almaguer, Bolívar     | 2                  |
| Santander de Quilichao               | 1                  |
| Suarez                               | 2                  |
| Total                                | 35                 |

*Elaboración propia a partir de información suministrada por la Agencia Nacional Minera*

Sobre los minerales objeto de las concesiones, la Anglo Gold cuenta con contratos para la explotación de oro, plata, cobre, platino, plomo, molibdeno y zinc. Al respecto, es importante advertir sobre la amplitud del objeto del contrato, pues en el momento de referenciar los minerales en cuestión se utiliza con frecuencia la expresión “los

demás concesibles” o “asociados”; es decir, que además de los minerales expresamente solicitados para la explotación, también se dan en concesión los territorios para la explotación de todos los minerales que la empresa pueda explotar.

En la siguiente tabla se hace alusión a las distintas fórmulas utilizadas en sus contratos, al momento de describir el mineral a explotar:

Tabla 17. Minerales establecidos en los objetos contractuales de las concesiones a favor de la Anglo Gold Ashanti Colombia S.A en el departamento del Cauca

| <b>Minerales objeto del contrato con la Anglo Gold Ashanti Colombia S.A</b>                                                                                                                                                                                                         | <b>No. de contratos</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Demás concesibles\ Oro                                                                                                                                                                                                                                                              | 1                       |
| Demás concesibles\ Asociados\ Oro                                                                                                                                                                                                                                                   | 5                       |
| Demás concesibles\ Minerales de cobre y sus concentrados\ Minerales de plata y sus concentrados\ Minerales de oro y platino, y sus concentrados\ Minerales de plomo y sus concentrados\ Minerales de zinc y sus concentrados\ Minerales de molibdeno y sus concentrados             | 1                       |
| Demás concesibles\ Minerales de oro y platino, y sus concentrados                                                                                                                                                                                                                   | 1                       |
| Mineral de cobre\ Mineral de plata\ Mineral de zinc\ Asociados\ Oro\ Platino\ Mineral de molibdeno                                                                                                                                                                                  | 4                       |
| Mineral de plata\ Mineral de zinc\ Asociados\ Oro\ Platino\ Mineral de molibdeno                                                                                                                                                                                                    | 2                       |
| Mineral de plata\ Mineral de zinc\ asociados\ oro\ platino\ Mineral de plomo\ Mineral de molibdeno\ Cobre                                                                                                                                                                           | 1                       |
| Mineral de zinc\ Asociados\ Oro\ Platino\ Mineral de molibdeno\ Cobre\ Plata                                                                                                                                                                                                        | 5                       |
| Mineral de zinc\ Asociados\ Oro\ Platino\ Mineral de plomo\ Mineral de molibdeno\ Cobre\ Plata                                                                                                                                                                                      | 1                       |
| Mineral de zinc\ Oro\ Platino\ Mineral de molibdeno\ Cobre\ Plata                                                                                                                                                                                                                   | 4                       |
| Mineral de zinc\ Oro\ Platino\ Mineral de molibdeno\ Plata                                                                                                                                                                                                                          | 1                       |
| Minerales de cobre y sus concentrados\ Minerales de plata y sus concentrados\ Minerales de oro y sus concentrados\ Minerales de platino y sus concentrados\ Minerales de plomo y sus concentrados\ Minerales de zinc y sus concentrados\ Minerales de molibdeno y sus concentrados. | 4                       |
| Minerales de cobre y sus concentrados\ Minerales de plata y sus concentrados\ Minerales de oro y sus concentrados\ Minerales de platino y sus concentrados\ Minerales de zinc y sus concentrados\ Minerales de molibdeno y sus concentrados                                         | 5                       |
| <b>Total</b>                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>35</b>               |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Agencia Nacional Minera

## **Votorantim Metais**

Votorantim Metais es una empresa del Grupo Votorantim, conglomerado controlado por la familia del prestigioso empresario brasileiro Antonio Ermirio de Moraes, uno de los hombres más ricos de América Latina. La Compañía tiene su sede principal en Brasil, y sus operaciones se extienden a países como China y Perú; es una de los principales fabricantes de níquel electrolítico en América Latina, de aluminio en Brasil y productor de zinc en el mundo. En Colombia es el principal accionista, desde 2007, de la Siderúrgica Paz del Río, y es uno de las empresas con mayor cantidad de títulos para la explotación de oro en el país.

Sobre esta empresa han recaído denuncias por daños ambientales, de parte de las comunidades de algunos países en donde interviene, como Brasil y Perú. En Brasil las comunidades del río San Francisco denunciaron la mortandad de peces, debido a la contaminación con metales pesados provocada por la Votorantim Metales de Três Marias.

En el departamento del Cauca Votorantim Metais Colombia, tiene 11 concesiones, que alcanzan 21.737 hectáreas de tierra, ubicadas en los municipios de Timbiquí, Guapi, López de Micay, El Tambo, y tiene seis solicitudes adicionales en trámite. Las 11 concesiones son para la explotación de los siguientes minerales y sus concentrados: hierro, cobre, níquel, plata, oro, platino, plomo, zinc y manganeso. En este caso, al igual que como ocurre en varias de las concesiones a favor de la Anglo Gold Ashanti, al momento de definir el objeto del contrato se utiliza la fórmula “demás concesibles”, haciendo alusión a todos los demás minerales que se encuentren en la zona.

### **A manera de conclusión**

Para terminar este último capítulo, es posible afirmar que el departamento del Cauca, al igual que el resto del país, se enfrenta a una discusión profunda sobre el ordenamiento del territorio y el uso de sus suelos. El avance de la locomotora minero energética,

tal y cómo se está planteando, puede significar para las mujeres víctimas y sus comunidades, nuevos desplazamientos forzados o la no concreción de su derecho a la restitución; en esta ocasión, a causa del desarrollo económico. Es urgente que quienes habitan los territorios puedan decidir sobre el uso de ellos.



## Recomendaciones



Letras como puentes de papel  
*Ximena Quigua*  
Popayán, Colombia, diciembre de 2012



## **A las entidades nacionales**

1. A todas las instituciones, tener presente que la satisfacción del derecho a la restitución de las mujeres víctimas, se logra en el momento en que es posible garantizar la restitución material de los bienes; no sólo con la entrega de los respectivos títulos.
2. Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos incluir el sexo del propietario o de la propietaria dentro de sus sistemas de información.
3. Al Gobierno Nacional, designar una entidad responsable que retome el trabajo desarrollado por el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, en materia de protección a los bienes abandonados o en peligro de abandono forzado. El despojo y el abandono forzado continúa en el país y, mientras ello no se modifique, esta es una medida de gran importancia.
4. A la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras ajustar el Programa de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes a la Etapa Administrativa del Proceso de Restitución de Tierras Despojadas. Para ello, se proponen al menos cuatro nuevos componentes en los que es necesario pensar en mecanismos de discriminación positiva en cada uno de ellos: 1. La inclusión de una estrategia de estabilización socioeconómica y de retorno de las mujeres víctimas; 2. Estrategia de trabajo mancomunado con las autoridades locales y regionales, en relación a la función impuesta por la Ley sobre complementariedad en materia de restitución; 3. El impulso de la reglamentación pertinente sobre condonación de pasivos, y 4. La inclusión de una estrategia fuerte de coordinación con las distintas entidades del sistema para efectos de adelantar el Programa propuesto. Adicionalmente, es urgente destinar recursos suficientes para el funcionamiento del programa más allá del 2013.
5. Al Departamento Nacional de Planeación el ajuste de los indicadores al Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entendiendo que indicadores sensibles al género deben dar cuenta del goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas y atendiendo el estado de mayor vulnerabilidad en el que se encuentran.

6. Al Consejo Superior de la Judicatura y a la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras entregar los informes establecidos en el Conpes 3726, en el que se debe dar cuenta de los avances en los procesos de restitución con grupos étnicos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, haciendo énfasis en el carácter diferencial de las intervenciones en estos grupos poblacionales.

## **A las entidades departamentales y municipales**

1. Al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria departamental, suspender de inmediato la entrega de tierras a través de adjudicación de baldíos o de la adjudicación de tierras, sin que se satisfaga la Unidad Agrícola Familiar; suspender la estimulación del microfundio; y suspender la conducta discriminatoria de adjudicar terrenos de menor extensión a las mujeres.
2. A los alcaldes, cumplir con su obligación de dar respuesta de manera oportuna a las solicitudes de información. Recordarles que restringir el acceso a la información es una práctica que va en contra de la transparencia que debe caracterizar a sus administraciones.
3. A los Comités de Justicia Transicional, ajustar los Planes de Acción, de tal manera que en su diagnóstico se haga un esfuerzo por crear líneas de base que permitan monitorear la dimensión de la problemática del despojo y abandono forzado de tierras de las mujeres víctimas, así como el cumplimiento de sus obligaciones al respecto. Adicionalmente, es importante incluir, dentro de dichos planes, acciones claras en relación a las distintas funciones que les fueron impuestas por la Ley 1448 de 2011. De tal manera que se materialice el enfoque diferencial hacia las mujeres. La voluntad política de los Comités de Justicia Transicional se debe expresar en planes de acción formulados correctamente, con participación de las víctimas y con suficientes recursos.
4. A los Concejos Municipales, adelantar acciones decididas en relación a la obligación establecida en la Ley 1448 de 2011, relacionada con la condonación de pasivos para las víctimas.

## Bibliografía

### Libros y artículos

BAUTISTA REVELO, Ana Jimena (2009) Algunas decisiones constitucionales ante el despojo y el abandono forzado de las tierras y los territorios. Project Counselling Service- PCS, Bogotá.

BAUTISTA REVELO, Ana Jimena (2012) Restitución ¿realidad o ficción? Balance de los derechos de las víctimas del despojo y del abandono forzado de tierras en Colombia. Tesis de grado para optar al título de Maestra en DDHH y Democracia en América Latina, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

COSTAS, Patricia (2011) Tierra de Mujeres, Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina, Fundación Tierra, Coalición Internacional para el acceso a la tierra, La Paz.

DEERE, Carmen Diana y LEÓN, Magdalena (2000) Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y Mercado en América Latina, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Humanas, Bogotá.

FUENTES LÓPEZ, Adriana Patricia (2011) Serie marcos legales de acceso a la tierra. Estudio Colombia, International Land Colition, Lima.

LASTARRIA-CORNHIEL, Susana (2011) Las mujeres y el acceso a la tierra comunal en América Latina, en: Patricia Costas, Tierra de Mujeres, Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina, Fundación Tierra, Coalición Internacional para el acceso a la tierra, La Paz.

LEÓN, Magdalena (2011) “Desigualdad de Género sobre la Propiedad de la Tierra en América Latina”, en: Sergio Coronado, *Mujer rural: derechos, desafíos y perspectivas*. Memorias Conversatorio Internacional, CINEP, FIDA, International Land Coalition, Bogotá, 2010.

RINCÓN, John Jairo (2013) *¿Y entonces, quién la puede tener y cómo? Acceso a la tierra y políticas agrarias en Colombia 1960–2012*. Centro de Memoria Histórica – CINEP. Bogotá. Inédito.

SARMIENTO, Ana Catalina; MORA, Luis Sigifredo y TORRES, Luis Alberto (2010) *Acceso a la Tierra para la población desplazada*, Contraloría delegada para el sector agropecuario. Bogotá.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Universidad de Antioquia (2012) *Atlas de la propiedad rural de la tierra en Colombia 2000-2011*, Bogotá.

## **Informes**

CASTAÑEDA, Franklin y otros. (2012) *Corrección Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los Artículos 3 (parcial); 51, 60 y 61 (parciales); 66 (parcial); 67 y 123 (parciales); 125 y 132 (parcial), de la Ley 1448 de 2011*. Normas relativas a desplazamiento forzado. Exp. D-9362, Bogotá.

COMISIÓN Colombiana de Juristas (2011) *La política agraria y los derechos de las mujeres en Colombia*, Bogotá.

GOBIERNO Nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado, mediante la Sentencia T-025 de 2004. Bogotá, julio de 2011.

NACIONES UNIDAS, Resolución de la Subcomisión 1998/15 de la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH (1998) *La mujer y el derecho a la tierra, la propiedad y la vivienda adecuada*.

RESTREPO, Juan Camilo (2013) *Presentación del Programa de acceso especial para mujeres, niñas y adolescentes a la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras despojadas*, Bogotá.

## **Webgrafía**

EL ESPECTADOR, Procuraduría pidió al Gobierno mejorar protección a desplazadas, 7 de febrero de 2012.

<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-403469-procuraduria-pidio-al-gobierno-mejorar-proteccion-mujeres-despla>

LEÓN, Juanita. Cerromatoso: la punta del iceberg del pulso minero. 16 de agosto de 2012.

<http://www.lasillavacia.com/historia/cerromatoso-la-punta-del-iceberg-del-pulso-minero-34641>

PARDO, María del Pilar. Áreas de reserva minera: importancia estratégica y confusión general, 15 de julio de 2012, Razón Pública. <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3098-areas-de-reserva-minera-importancia-estrategica-y-confusion-general.html>

PULIDO, Alejo y OSORIO AVENDAÑO Camila. ¿A quién le pertenece el oro en Colombia?, 25 de enero de 2012, La Silla Vacía. <http://www.lasillavacia.com/historia/quien-le-pertenece-el-oro-en-colombia-30930>

RUEDA, María. Estamos adportas de una tragedia ambiental, 2011. <http://www.reclamecolombia.org/index.php/documentos/29-estamos-adportas-de-una-tragedia-ambiental-ex-ministro-de-minas-por-maria-rueda>

## **Respuestas a Derechos de Petición**

CORREA HENAO, Néstor Raúl. Respuesta derecho de petición No. PSA 12-5208, Consejo Superior de la Judicatura, 28 de diciembre de 2012.

MESA, Jairo Alonso. Respuesta Derecho de Petición SNR-2012-EE 32843, 31 de diciembre de 2012, Superintendencia de Notariado y Registro.

MORENO, Ivonne Astrid. Respuesta Derecho de Petición No. URT-DJR-1032, Unidad de Restitución de Tierras, 31 de diciembre de 2012.

PLAZAS MICHELSEN, Cristina. Respuesta Derecho de Petición OFI12-00145011/jmsc 31080, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

PLAZAS MICHELSEN, Cristina. Respuesta derecho de petición No. 20137200418671, del 18 de enero de 2013, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

PARRA CRISTANCHO, Andrés. Respuesta Derecho de Petición No. 201332100197, Incoder, 9/1/2013.

RESTREPO, Juan Camilo. Respuesta Derecho de Petición No. 201220002 82911, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 5 de octubre de 2012.

SABOGAL, Ricardo. Respuesta Derecho de Petición, No. URT-DJR-1032, Unidad de Gestión de Restitución de Tierras, 31 de diciembre de 2012.

SANDOVAL SÁENZ, Luis Fernando. Respuesta derecho de petición No. 8002013EE721-o1 - f:1-A:0, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 4 de febrero de 2013.

SANTAMARÍA SALAMANCA, Mauricio. Respuesta Derecho de Petición DG201331000091, DNP.

## **Acuerdos y Normatividad**

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Acuerdo 140 de 2008.

Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-. CONPES 3726.

## **Jurisprudencia**

Corte Constitucional, Sentencias C-820 de 2012

Corte Constitucional Sentencia C-052 de 2012

Corte Constitucional Sentencia C-250 de 2012

Corte Constitucional Sentencia C-253<sup>a</sup> de 2012

Corte Constitucional Sentencia C-609 de 2012

Corte Constitucional Sentencia C-715 de 2012

Corte Constitucional Sentencia C-781 de 2012

Corte Constitucional Sentencia C-820 de 2012

Corte Constitucional Sentencia C-1054 de 2012

Corte Constitucional Sentencia T-025 de 2004

La política y el poder transforman la cotidianidad y la institucionalidad para que las relaciones y las acciones no desdigan de la responsabilidad humana para cuidar el Planeta, para obrar con ética como debe ser toda acción social, para que los territorios sean entornos emocionales y culturales que nos permitan la defensa de los Derechos humanos, sin que tal defensa implique riesgo alguno de estigmatización o revictimización.

Por esta necesidad y conciencia ecofeminista de la defensa de los Derechos humanos y la biodiversidad, en COMUNITAR consideramos que este libro, así como la Consultoría que le dio origen, es una invitación amplia y argumentada desde lo histórico-jurídico, para pensar y exigir que el acceso a la tierra por parte de las mujeres que han sido víctimas de conflicto armado, pasa por escuchar y valorar las voces y necesidades de las mujeres, más allá de los largos trámites que las mujeres deben acatar para que sean atendidas y reparadas con dignidad. Reparación que signifique no solo la devolución o asignación de tierra para habitarla y cuidarla, sino que signifique también la posibilidad de que la inequidad y la invisibilización social de las mujeres no se sigan perpetuando ni consintiendo, y menos, por parte de quienes tienen la tarea de hacer cumplir las leyes en el marco del mandato constitucional del Estado social de derecho, que promulga la igualdad como condición de democracia y desarrollo.



CORPORACIÓN DE  
MUJERES ECOFEMINISTAS



GENTE QUE CAMBIA EL MUNDO

