

*La importancia de establecer un término legal para que el Estado realice la microfocalización
en el proceso de restitución de tierras.*

Monografía como opción al grado de Especialista en Derecho Administrativo

Ana María Orozco Ortiz C.C. No. 1.013.641.560

Jose Esteban Bueno Rivero C.C. No. 80. 083.434

Presentado a:

MEd. Josué Otto de Quesada Varona

Docente de Fundamentación metodológica de la investigación

y

LL. M. Sandra Marcela Castañeda Castañeda

Coordinadora de Especialización en Derecho Administrativo



Universidad La Gran Colombia
Facultad de Posgrados
Especialización en Derecho Administrativo
Bogotá D.C.
2017

Dedicatoria

Dedicamos este trabajo a Dios por estar con nosotros en cada paso que damos, por protegernos y darnos la fortaleza para seguir adelante.

A nuestros padres con todo nuestro amor y cariño, por ser pilares fundamentales de nuestras vidas, la fortuna más grande es tenerlos con nosotros y el tesoro más valioso son todos y cada uno de los valores que nos inculcaron.

A nuestros hermanos que queremos y adoramos.

Ana Maria y Jose Esteban

Dedicado a mi esposa Diana, gracias a tu paciencia y comprensión, preferiste sacrificar tu tiempo para que yo pudiera cumplir con el mío, ahora puedo decir que esta investigación lleva mucho de ti, te amo y gracias por estar siempre a mi lado.

Jose Esteban

Resumen

Con el proceso de microfocalización se evita que las víctimas estén expuestas a la repetición de las múltiples violaciones de sus derechos, pero el Estado desconoció la magnitud de la población desplazada que está interesada en hacer parte de la reparación que plantea la ley 1448 de 2011, y aunque resulte lógico realizar el proceso de microfocalización de manera ordenada y verificando la seguridad de las zonas, este proceso va en contra de las diferentes legislaciones orientadas a favor de las víctimas. Puesto que, mientras se realizan los diferentes estudios de seguridad por parte del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras y posteriormente se remite esta información a la Unidad de Restitución de Tierras, las víctimas no tienen otra alternativa, sino esperar a que las diferentes agencias del Estado, articulen sus responsabilidades, mientras ellos pasan a ser victimizados nuevamente, pero esta vez por parte del Estado, que no salvaguarda sus derechos, no por falta de legislación, sino por falta de planificación en cuanto a la ejecución de las diferentes leyes.

Palabras claves: Víctimas; Restitución de tierras; Microfocalización;

Abstract

With the process of microfocalization, the victims are prevented from being exposed to the repetition of multiple violations of their rights, but the state ignored the magnitude of the displaced population that is interested in being part of the reparation that raises the law 1448 of 2011. Although it is logical to carry out the process of microfocalization in an orderly manner and verifying the safety of the zones; this process goes against different legislations oriented in favor of the victims. While different security studies are carried out by Centro Integrado de Inteligencia

para la Restitución de Tierras and later this information is sent to the Unidad de Restitución de Tierras; the victims do not have any alternatives, but to wait until different Agencies of the State articulate their responsibilities. In the meantime, they become victimized again but this time by the State, which does not safeguard their rights; not for lack of legislation, but for lack of planning in terms of the implementation of different laws.

Keywords: Victims; Land restitution; Microfocalization;

Tabla de contenido

Introducción.....	6
La microfocalización en la restitución de tierras.....	9
La microfocalización en el ordenamiento jurídico colombiano.....	11
La microfocalización: Herramienta para la protección de las víctimas.....	15
La evolución de la microfocalización.....	29
La corte vs las víctimas.....	29
El enfoque administrativo en la reparación integral de las víctimas.....	43
Conclusiones.....	49
Referencias.....	52

Introducción

En la Ley 1448 de 2011 el Estado colombiano reconoce formalmente la existencia del conflicto armado interno. Lo cual, es de vital importancia debido a que con el reconocimiento de la existencia del conflicto, se puede llevar a cabo el espíritu con el cual fue creada la ley.

De la misma manera, en esta ley se establecen como medidas de reparación para las víctimas, entre otras, la restitución de tierras, en donde se exigen ciertos requisitos para que esta pueda ser efectiva. Entre estos requisitos se encuentra la inscripción en el registro único de tierras despojadas y abandonadas forzosamente; a su vez, para que esta inscripción se pueda llevar a cabo, es preciso que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, como órgano administrador del gobierno, realice el proceso de microfocalización. Pero sin el lleno de todos los requisitos, es imposible que las víctimas puedan acceder a los beneficios planteados en la ley, dentro del marco de justicia transicional.

El Estado colombiano creó mecanismos expeditos para que las víctimas del conflicto armado interno pudieran, dentro de un marco de justicia transicional, hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con la garantía de la no repetición, pero a medida que vemos más cerca el postconflicto, es posible visualizar que aunque la justicia transicional se haya planteado con el ideal de garantizar y proteger los derechos de las víctimas, por la falta de planificación, no les va a ser posible cumplir con ese propósito.

Es por esto que se plantea el siguiente interrogante ¿Por qué es necesaria la existencia de un término de origen legal, para que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, realice la microfocalización y así se dé cumplimiento al requisito para acceder a la restitución de tierras?

El sentido común nos obliga a entender, la evidente desigualdad, inequidad en todos los factores socioeconómicos, constituyendo así una inadecuada aplicación de las políticas públicas en educación, salud, oportunidad laboral etc., de todas y cada uno de los campos donde se mide la distribución y ejecución de los presupuestos asignados a los entes territoriales.

Cuando hablamos del proceso de paz, en el contexto histórico que muestra a Colombia como un país que construye sus iniciativas de paz derivadas de coyunturas socioeconómicas que inciden en los conflictos armados, desarrollados por décadas en nuestro territorio nacional; debemos entonces analizar la lógica de estos factores desde una perspectiva integrada a divergencias que inciden y determinan hoy el postconflicto.

El posconflicto representa algo nuevo para los colombianos, que ven con ojos de incertidumbre, temor y escepticismo, una etapa en donde se plantean muchos interrogantes acerca de los caminos que se deben tomar de ahora en adelante. Las respuestas que se están buscando ahora, solo podrá darlas el tiempo en su sabio devenir. Pero, lo que es importante, es no dejar el futuro del país al azar. Se trata de que se tomen acciones a tiempo, para tratar de hacer que lo que venga, sea mejor a lo que ya se ha vivido en tantas décadas marcadas por el inconformismo, la violencia y la impunidad.

Adicional a esto, es importante señalar que las posibles soluciones al interrogante planteado en este texto investigativo podrían generar un gran impacto en el ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que permitirá que los diferentes órganos del Estado vislumbren la problemática de gran envergadura existente alrededor del proceso de restitución de tierras y así legislen al respecto.

De acuerdo a lo anteriormente anotado, el primer capítulo de este documento investigativo aborda la identificación de la situación problemática y los procesos legales que se ven afectados, igualmente, los conceptos emitidos por diferentes teóricos respecto a la restitución de tierras, las diferentes investigaciones realizadas sobre la temática y la propuesta teórica desde la que se buscará respuesta a la pregunta de investigación.

En el segundo capítulo, se podrá visualizar la orientación de la investigación, la estrategia metodológica para responder la pregunta de investigación planteada, la exposición de los resultados de la implementación del método de investigación, los resultados de esta implementación y los argumentos de la respuesta a la pregunta de investigación.

La microfocalización en la restitución de tierras

La ley 1448 de 2011 y su decreto reglamentario No. 1071 de 2015, establecen que para que se pueda dar inicio al proceso de restitución de tierras, es preciso que las víctimas cumplan con ciertos trámites, entre los que se encuentra la inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Pero para que esta inscripción se pueda llevar a cabo, es preciso que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, como órgano del gobierno nacional, realice el proceso de microfocalización; esto como requisito esencial para la existencia del proceso de restitución de tierras.

A su vez, el decreto 4829 de 2011 determina en su artículo segundo, los principios rectores de las actuaciones administrativas para el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Entre ellos se encuentran los principios de progresividad y gradualidad, los cuales se caracterizan porque se realizan paulatinamente, de forma creciente, continua, secuencial, y sostenible, definidos tanto en tiempo como en espacio. Sin embargo, en la práctica estas características representan excusas que hacen poco efectiva la inscripción en el registro y el proceso de restitución.

Para que una víctima del conflicto inicie el proceso de restitución de sus tierras, las cuales dejó abandonadas por el conflicto armado interno presente en nuestro país, debe cumplir con unos requisitos legales descritos en el Decreto 4829 de 2011. Sin embargo, es la Ley 1448 de 2011 la encargada de dictar las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, y en ella se indica que el Estado, a través de los órganos competentes, debe garantizar un proceso justo y eficaz para los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. No obstante, es contradictorio que un principio procesal sea superior a uno constitucional, porque

para una víctima debe primar el principio de eficacia de una gestión sobre unos principios de progresividad y gradualidad de un proceso del cual es responsable un ente del estado.

Si bien es cierto, el Estado se encuentra sometido al cumplimiento de los valores y principios constitucionales de la organización político institucional además, resulta lógico que para poder restituir la tierra despojada el Estado debe garantizar mínimamente unas condiciones para que el predio que le es entregado a las víctimas no se encuentre en riesgo y no existe posibilidad ostensible de que nuevamente se recaiga en algún tipo de vulneración (Vargas, 2015). Pero no es posible que el Estado desconozca el objeto de asegurar precisamente la primacía del derecho sustancial, no puede valerse de ponderaciones que rompan o desconozcan principios constitucionales de obligatoria observancia tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo. Es por esta razón que se evidencia un problema entre los procesos de coordinación de agencias del Estado y los esquemas de participación de las víctimas.

Por otro lado, el decreto 599 de 2012 le asigna la responsabilidad de la microfocalización a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, entidad que debe realizar dicha labor con base en la información suministrada por el Ministerio de Defensa Nacional (Presidente de la República, 2012). Es decir, el Ministerio de Defensa Nacional, es quien decide en donde se realiza o no la microfocalización, lo que a su vez significa en que este también decide si se lleva a cabo o no el proceso de restitución de tierras. Análogamente, el Ministerio de Defensa Nacional, creó el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras, que es quien provee los insumos de seguridad y análisis de riesgos, que permiten a la Unidad de Restitución de tierras establecer, según los datos de las condiciones de seguridad existentes en la zona, si se realiza o no la microfocalización.

Se infiere entonces que es la fuerza pública la que determina en donde se realiza el proceso de microfocalización y a su vez el proceso de restitución de tierras. Entonces, resulta evidente la existencia de un problema de coordinación entre las diferentes agencias del Estado, debido a que si bien, no es responsabilidad la de la Unidad de Restitución establecer las condiciones de seguridad de las zonas en donde se pretende realizar el proceso de restitución de tierras, sí lo es el garantizar la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

La microfocalización en el ordenamiento jurídico colombiano

Desde la expedición de la Constitución Política de Colombia en 1991, ya hace 25 años, se vienen enriqueciendo los conceptos de los derechos fundamentales estipulados en ella, dando alcance a una mayor garantía en la justicia, equidad, legalidad y calidad de vida para los colombianos. Sin embargo, en materia de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de víctimas del desplazamiento forzado, las cuales se encuentran reconocidas en los tratados internacionales de derechos humanos, y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, no es claro el panorama.

Haciendo un análisis de los fines de la Ley 1448 (Congreso de la República, 2011), en cuanto a cómo llevar a la realidad esa esperanza que tiene el legislador de cumplir con lo prometido en la Constitución, encontramos puntos a favor y en contra, toda vez que en el capítulo II de la Ley en referencia, El Congreso de la República señala una serie de principios generales, entre ellos los *principios de Progresividad y de Gradualidad*, elementos que aunque tienen una buena voluntad, no se comprometen de forma más eficaz con la garantía de los derechos de las víctimas, opinión similar fue la señalada por las Naciones Unidas, quien afirmando que:

los principios enunciados en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, entre ellos que las víctimas serán tratadas con compasión y respeto a su dignidad, que se respetará plenamente su derecho a acceder a los mecanismos de justicia y reparación, y que se fomentará el establecimiento, fortalecimiento y ampliación de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas, juntamente con el rápido establecimiento de derechos y recursos apropiados para ellas. (Consejo Económico y Social, 2005, p. 2).

En términos de jurisprudencia, las acciones jurídicas son más dinámicas, entre ellas se destaca el concepto definido en la sentencia T- 769 (Corte Constitucional, 2015) en la que se enfatiza la importancia de la focalización en la medida que, como herramienta permite a la administración realizar la restitución de tierras ordenadamente, y, además, evita la revictimización del desplazado. Así las cosas en primer lugar, se debe tener en cuenta que los criterios de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno, cumplen fines constitucionalmente legítimos; permiten por una parte, que la restitución sea material y no solo formal pues garantiza que la víctima retorne a un sitio seguro, y además, evita que sufra nuevos hechos victimizantes.

Igualmente, se ha manifestado que el derecho fundamental a la restitución de tierras no puede en primer lugar, quedar indefinido en el tiempo. Es decir, que una de las obligaciones del Estado es crear herramientas que agilicen esos procesos, a pesar de que situaciones fácticas de lo impidan. En segundo lugar, la Unidad de Tierras tiene el deber de responder reclamaciones de tierras con datos empíricos que justifiquen esas circunstancias objetivas. Por esta razón, no es suficiente una respuesta normativa sino también debe dar cuenta a las víctimas las razones por las cuales, fácticamente, no se puede continuar con el trámite de restitución.

La sentencia T- 769 (Corte Constitucional, 2015) también señala que en relación con la macro y microfocalización de predios, si bien es cierto que los principios de gradualidad y progresividad cumplen con fines constitucionalmente legítimos, estos no pueden ser un instrumento para justificar la inactividad estatal. Por tanto, se plantea un elemento indispensable y es que el Gobierno, cuando menos, debe diseñar e implementar un *plan estratégico* que garantice la progresividad en la protección de la faceta positiva del derecho a la restitución de tierras. En todo caso, otra obligación que debe tener el Estado, es determinar cuando sea imposible jurídica o materialmente el restablecimiento de los derechos sobre la tierra, deberá, entonces, adoptar alternativas previstas en la Ley 1448 de 2011, como la indemnización y/o compensación de derechos, luego de haber surtido el respectivo trámite ante los jueces.

La sentencia alienta el respeto por el principio de progresividad y gradualidad de la restitución de tierras, ya que la macro y microfocalización es una *herramienta* que le permite a la administración realizar la restitución de manera ordenada y progresiva; y aclara que a pesar de que en Colombia el despojo se ha dado en la mayoría del territorio, no puede pasarse por alto que para la restitución de esos predios se necesita focalizar esfuerzos en zonas donde se presentaron los mayores índices de violencia y en las que tradicionalmente el Estado no ha hecho presencia.

Otro referente es la sentencia T-159 (Corte Constitucional, 2011) en la que se establecen los derechos de los desplazados: el derecho a la restitución de tierras despojadas. Allí se especifica que las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener la restitución y explotación de la tierra de la cual fueron privados y expulsados por situaciones de violencia. El derecho fundamental a la vivienda digna donde el Estado Colombiano tiene la obligación de

diseñar una serie de planes y políticas sociales y económicas para garantizar no sólo una vivienda digna a las víctimas sino también un acompañamiento informativo que les permita tener claridad sobre los trámites y requisitos para acceder a las soluciones de vivienda. Así mismo, en materia de fallos, la sentencia T-328 (Corte Constitucional, 2007) respalda este documento en tanto define el deber de las entidades estatales de brindar información a los desplazados. La sentencia establece que es obligación del Estado:

Suministrar a la persona desplazada que lo requiera, información sobre sus derechos y cómo ponerlos en marcha, en forma clara, precisa y oportuna. Teniendo en cuenta que el grupo que lo requiere es el más vulnerable, ya que se encuentra, en la generalidad de los casos, en una ciudad extraña, lo que hace más difícil para ellas conocer y acceder a las instituciones para obtener la ayuda humanitaria a la que tienen derecho. (Corte Constitucional, 2007)

Lo anterior sustenta la idea de un Estado social de derecho al que le corresponde suministrar atención e información a las personas que sufren el desplazamiento forzado y reconocer su dignidad humana como principio garantizado por la Constitución.

Así las cosas, la lectura de la Corte Constitucional del inciso primero del artículo 93 de nuestra Carta Política, resalta la necesidad que tiene el legislador de integrar normas supranacionales en el bloque de constitucionalidad, con el fin de que prevalezca en el orden interno, la protección a la dignidad humana a través de las normas *ius cogens* de los tratados de derechos humanos en sentido estricto como los convenios de Derecho Internacional Humanitario.

Estas posturas se hacen en búsqueda de un país mejor, más solidario, más inclusivo, más igualitario en el cual se respeten los principios, derechos y garantías constitucionales de las víctimas del desplazamiento forzado, en el que las libertades individuales no fueren sólo una

expresión de deseos, es necesario bregar en forma colectiva por un cambio de actitudes, de conductas, por acciones políticas razonables, coherentes y con verdadero contenido institucional y social.

La microfocalización: Herramienta para la protección de las víctimas

La ley 1448 de 2011 establece que el Estado Colombiano es el encargado de garantizar la eficacia de los diferentes procesos para el desarrollo de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, a la verdad, la justicia y la reparación. Sin embargo, este mandato resulta transgredido, en la medida en que el Estado le da prioridad al cumplimiento de principios procesales, tales como el de progresividad y gradualidad, establecidos en la ley de víctimas, desconociendo principios constitucionales de obligatorio cumplimiento, que prevalecen sobre los procesales; entendiendo la restitución de tierras como un proceso aislado, y no como un proceso con diversos componentes que necesitan la intervención y coordinación de diferentes sectores, cada uno con su respectiva normativa.

Ahora bien, es indiscutible la existencia de dos partes en este conflicto normativo y por esta razón existe más de una opinión acerca de la responsabilidad en la solución del conflicto mismo. Una postura es la que tiene el Estado Colombiano, por intermedio de La Unidad de Restitución de Tierras, quien en el texto *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad* (2014), desarrolla un enfoque señalando que el proceso de restitución busca que los legítimos propietarios de las tierras, dejen a un lado la época en la que tuvieron que abandonarlas, permitiendo que exista un mejoramiento en sus condiciones de vida por medio del retorno integral y que así mismo se cierren definitivamente los ciclos de violencia relacionados con la tenencia de la propiedad rural y de los principios de la propiedad privada regulados por el Código Civil. De

igual forma, El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011) apoyando la posición del Estado Colombiano, reafirma que la ley de víctimas no sólo representa un aporte esencial para la paz y la reconciliación, sino que también constituye un aporte a la gobernabilidad, a la confianza que poseen los ciudadanos en las instituciones políticas, y a la capacidad de trámite de los conflictos dentro de la coordinación de las diferentes instituciones.

Expresando una oposición, y a través un enfoque más constitucional, El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2013), señala la existencia de un desastre regulatorio del Estado en lo concerniente a la justicia, la reparación y la consolidación efectiva de derechos humanos en los casos de la restitución del despojo masivo de tierras en Colombia. Así mismo, Restrepo y Bernal (2014) advierten que la existencia, en paralelo, de fenómenos como la modernización del sector agrario del país, el proceso de recuperación de baldíos y la formalización de la propiedad agraria, que perjudica el proceso de restitución y contrario a lo que plantea la Unidad de Restitución de Tierras (2014), y el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), la política de restitución de tierras en la ley de víctimas no constituiría un avance fundamental hacia la superación del restablecimiento de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, sino que haría robustecer su estructura y no iría de la mano con una política agraria para la paz.

En cuanto al aspecto práctico de la norma, el Estado Colombiano, por intermedio de La Unidad de Restitución de Tierras (2014) afirma que la política de restitución fortalece dos elementos para la consolidación democrática del país, de un lado la resolución institucional de los conflictos a través de la administración de justicia, y de otro lado el imperio de la ley. Esta misma opinión tiene El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2013), que señala que los mecanismos de restitución administrativa y judicial son una iniciativa

que propone reparar a las víctimas mediante la combinación de diversos mecanismos, pero que no serán efectivos si no se llega al fin del conflicto. Unido a esto, la ley de restitución por sí sola no resuelve la situación de los desplazados, ésta debe estar correlacionada y coordinada con otras iniciativas legislativas que proyecten y condicionen su éxito. Así mismo, El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), expresa que la ley por sí misma es insuficiente en cuanto a los mecanismos que necesitan los jueces para poder solucionar problemas jurídicos que surgen del reconocimiento del derecho a la reparación que les asiste a las víctimas, esto implica que el régimen de justicia transicional debe tener relación armoniosa con otros regímenes ordinarios a los que los jueces puedan acudir. Finalmente, respecto a la aplicabilidad de la norma, Restrepo y Bernal (2014) afirman que:

Es evidente que en un país que tiene una estructura de la tenencia de la tierra caracterizada por un alto nivel de informalidad (como ya dijimos, se calcula en cerca del 50% el índice de informalidad) es apenas natural que gran parte de los despojados de la tierra sean también tenedores informales. Naturalmente, el llevar a la práctica el proceso de restitución de quien en el momento de ser despojado era tenedor informal plantea una alta complejidad jurídica. (p.47).

Esta postura va de la mano con las anteriores y direccionan el éxito de la aplicabilidad de la norma con la necesidad inmediata de que el legislativo, salvaguarde el ideal de la ley de restitución con herramientas jurídicas que le permitan cumplirles a las víctimas de manera eficaz y efectiva.

Ahora bien, es posible evidenciar un hecho común a la expectativa de los alcances de la Ley encargada de dictar las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, y es que los diversos autores consultados coinciden en que la restitución de tierras no es un proceso aislado y necesita de la sincronización de diversas instituciones del

Estado para conseguir su fin. Una de las explicaciones a este pensamiento común la expone El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (2013), quien expresa que teniendo en cuenta el particular marco legal y jurídico de Colombia, y el hecho de que los temas de las tierras asociados al conflicto agrario aún no se han podido resolver; para que la restitución de tierras sea realmente efectiva, ésta se debe dar en el contexto de la redistribución de la propiedad, la participación activa de las víctimas y la garantía los derechos fundamentales de las mismas, las cuales representa un factor fundamental para lograr la finalidad de la ley 1448 de 2011 y restitución de tierras en sí. En tal sentido, si se considera el gran número de víctimas del desplazamiento, el proceso de restitución de tierras además de la formalización de títulos de propiedad, debe crear y garantizar condiciones para que también se restituya la posesión material de las tierras y las condiciones económicas para que las personas y sus familias puedan tener estabilidad, todo esto mediante retornos dignos, voluntarios y seguros, con el fin de que las víctimas del conflicto armado, no vuelvan a ser victimizadas, de esa forma se pronuncia El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). Así mismo, también están de acuerdo con que este conjunto de políticas que impulsan la restitución de tierras y reparación de víctimas, son propósitos reales que tiene el Gobierno Nacional con el desarrollo económico, político y social de Colombia y que la eficacia de la misma se llevará a cabo mientras en últimas se logre garantizar los derechos de las víctimas.

Es apremiante señalar que existe la intención por parte del gobierno de cumplir con su deber de garantizar los derechos de la toda la población en Colombia, de igual forma no podemos negar la existencia de mecanismos que buscan el cumplimiento constitucional de dichos derechos. Sin embargo, no porque existan entes estatales encargados, los procesos y los mecanismos normativos que los respaldan, se asegura el cumplimiento del objetivo principal, que es reparar a

las víctimas de un conflicto del cual no son responsables. Por otra parte, cuando analizamos diversas opiniones sobre el tema, encontramos un apoyo al proceso, explicándolo como una aplicación garantista de los derechos de las víctimas, y en otros como una simple norma sin consecuencias efectivas. Esto último nos lleva a evidenciar que la existencia normativa no garantiza la eficacia de la misma, y que la víctima no es la encargada de hacer mover el aparato garantizador de derechos, es el Estado quien tiene la función de salvaguardar estos derechos y de reparar en caso de ser el responsable de no hacerlos respetar.

Actualmente a pesar del auge en temas sobre paz, reconciliación y el proceso del post-conflicto, no se encuentra mucha información acerca del proceso de microfocalización en la restitución de tierras. Sin embargo, hay algunos autores que han adelantado investigaciones en aspectos que se relacionan y que sirven de guía a este texto para comparar posiciones acerca de la responsabilidad del Estado frente al fenómeno de la restitución de tierras.

El desarrollo de los diálogos de paz es un proceso fundamental ya que determina y reestructura, entre muchas cosas, la manera en que hasta el momento se ha dado solución al conflicto de tierras

Álvarez (2014) plantea que la ley 1448 de 2011 no tiene en cuenta la función social de la propiedad ya que en el momento de la restitución, solo las personas que tienen relación directa con los predios, es decir, propietarios, poseedores y ocupantes de los terrenos baldíos, pueden ser beneficiarios del programa de restitución, dejando a un lado a los trabajadores y campesinos que también son víctimas del conflicto. Opinión comparable es la de Stephany García (2015) de la Universidad Militar Nueva Granada, en su búsqueda por entender la forma en que opera la Justicia Transicional en el marco del actual proceso de paz en Colombia, asegura que el Estado sí garantiza

la protección de los derechos de las víctimas, debido a que la restitución no es solo para los propietarios de las tierras o inmuebles, sino también para los poseedores, ocupantes o tenedores, es decir, cualquier persona que fue víctima de destierro tiene la oportunidad de reclamar su derecho.

La ley 1448 de 2011, creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecimiento que nació con el fin de que existiera la restitución jurídica y material de las tierras despojadas, para Belky Rincón (2014) de la Universidad Militar de Granada, esto es un gran gesto de la Administración que busca, por medio del fortalecimiento del aparato institucional, la eficacia de la restitución de tierras en Colombia. También Rincón (2014) identifica que con la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y la creación de las nuevas dependencias tales como la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia para la Renovación del Territorio, el Consejo Superior de Uso del Suelo, el Consejo Superior de Restitución de Tierras, la Dirección de Mujer rural en el Ministerio de Agricultura, el gobierno busca tener más institucionalidad que le permita una mayor capacidad de ejecución.

Sin embargo, la ley de víctimas no está dirigida como debería ser, puesto que sus bases están fundamentadas en que las tierras se incorporen a la economía nacional, generando así seguridad jurídica sobre el mercado de las tierras aumentando la confianza inversionista; no busca, como debería ser, reconocer las violaciones de los derechos humanos, identificar los daños e instituir los mecanismos que le permitan a las víctimas del desplazamiento forzado ejercer el derecho a la reparación integral. En otras palabras, la restitución de tierras no ha sido como se esperaba, debido a que su enfoque ha sido el de la tierra como un negocio, y no las víctimas como

personas con miedos, maltratadas, no basta con solo restituir las tierras, debe existir una reparación integral que abarque todas las necesidades del ser humano.

Un pensamiento similar expresa Javier Bohórquez (2015) en su estudio sobre la eficacia real del proceso de restitución de tierras, refiriéndose al proceso de restitución como inseguro en la medida en que esté se está dando en un momento en el que aún persiste el conflicto armado interno, esto en razón a que el Estado se vio en la obligación de reparar, debido a que en el transcurrir de los años, las víctimas iban aumentando, sin que los diálogos de paz con los diferentes grupos armados, llegaran a un buen término.

En este orden de ideas, Rincón (2014) plantea que los entes adscritos al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tiene el desafío de crear proyectos y programas para el desarrollo rural de las personas desplazadas por la violencia, diseñando políticas que permitan el desarrollo rural en Colombia, que debe comenzar con la titulación de baldíos, restitución de tierras la capacitación técnico-profesional de los campesinos. De modo similar, Bohórquez (2015) explica que aunque el Estado ha creado instituciones y procesos que permiten a las víctimas acudir a él para que sean reparados integralmente, se debe insistir en que si el conflicto armado y las condiciones que generaron la vulneración de los derechos persisten, se condenara a los campesinos a que nunca sean reparados integralmente.

Es importante tener en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y por ende debe ser garante de la protección y satisfacción de las necesidades fundamentales de las víctimas y en general de los colombianos. Alfredo Cáceres (2013) de la Universidad Nacional de Colombia, en su fundamentación de la obligación de reparar integralmente a las Víctimas en Colombia, agrega además que el Estado Social de Derecho no sólo debe responder por la igualdad formal

ante la ley, sino también por la materialización efectiva de los derechos a través de medios e instrumentos para la realización de sus fines, permitiendo la participación activa de las personas y el pleno ejercicio de sus derechos.

A pesar de ello, estas características son pasadas por alto en ocasiones, razón por la cual Álvarez (2014) realiza una fuerte crítica a las investigaciones administrativas para realizar la microfocalización, ya que a pesar de ser el proceso esencial para la restitución de tierras, éstas dependen de las condiciones de seguridad; es decir que la materialización del derecho de las víctimas depende de si el Ministerio de Defensa da el aval o no. Tal como lo plantea Cáceres (2013), el problema no radica en el reconocimiento de la obligación jurídica, moral, internacional y humana para proteger y reparar a las víctimas; el problema está en que aunque el Estado brinda protección a través de sus instituciones para que las víctimas accedan a ciertos programas, estas políticas de restitución resultan insuficientes respecto a la justicia material y real. Es decir, para que la política legislativa y pública de justicia transicional pueda funcionar, se deben establecer condiciones reales de transformación que representen cambios estructurales en la sociedad, en donde se haga efectiva la justicia social material. No se puede hablar de justicia transicional si seguimos en el estado inconstitucional de crisis social y humanitaria, que ha ido paralelamente con el conflicto mismo durante las últimas décadas en Colombia.

Es necesario que exista una relación directa entre la restitución y las diferentes instituciones encargadas del tema, creando un sistema institucional eficiente, con instituciones y competencias nuevas. Igualmente es de vital importancia contar con los medios suficientes para que creación de mecanismos de resolución de conflictos sobre los predios, en los que pueda ser visible la protección

judicial y la eficiencia administrativa, así mismo se hace necesario la aplicación de enfoques diferenciales para que exista cierta flexibilidad en el sistema. Figueroa (2015) expresa:

“El modelo de justicia transicional debe incorporar todos aquellos mecanismos asociados con los intentos de nuestra sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones a los derechos humanos rindan cuentas de sus actos, permitiendo que a su vez se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral de las víctimas, desarrollando las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y una paz duradera y sostenible, en la medida de lo posible”.

Así que, si bien es cierto que la realización efectiva de los derechos está sujeta al marco jurídico institucional, debe existir un equilibrio entre la institucionalidad y el estar al servicio de las personas; paralelo a esto deben existir instrumentos de participación en condiciones de igualdad, procurando el favorecimiento de los grupos más vulnerables. Aunque existen buenas intenciones, Cáceres (2013) expresa que las pocas políticas públicas existentes en cuanto a la reparación de víctimas, han demostrado que el Estado colombiano no reconoce su condición de garante de derechos humanos y es por esto que la justicia transicional no se ha aplicado de manera correcta en nuestro país.

Visión diferente tienen Trilleras y Rojas (2014) quienes en su trabajo sobre las medidas de reparación integral a las víctimas de la Universidad Militar Nueva Granada, plantean que aunque la justicia transicional enfrenta realidades tales como la aplicación de mecanismos en momentos en donde el conflicto armado aún persiste; el Estado colombiano no ha ahorrado esfuerzos para dar fin al conflicto armado interno y paralelo a esto ha logrado construir un piso jurídico que dota

de herramientas de transición a los colombianos, realizando su máximo esfuerzo para alcanzar un equilibrio entre la justicia y la paz.

Posición similar tiene Rincón (2014), quien describe que el Estado colombiano ha hecho todo lo posible, junto con sus autoridades adscritas, para que las víctimas puedan retornar a sus tierras, libres del conflicto armado, con un ambiente sano y una estabilidad económica, asegurando un mejor futuro para las próximas generaciones. De esta manera es como Nelson Sánchez y Rodrigo Uprimny (2010) en su trabajo sobre el dilema de la restitución de tierras describen que el estado debe realizar todos los esfuerzos que pueda para reparar a las víctimas, restituirles a la situación en la que se encontraban antes de que fueran vulnerados sus derechos, reforzando las políticas de reparación de las personas en situación de desplazamiento forzado.

Un punto de vista más pragmático es el que tiene Figueroa (2015) quien afirma que aunque el Gobierno Nacional ha tratado de mejorar la situación del país, no se puede condicionar la protección a las víctimas, no es posible que a medida que pasa el tiempo estas personas dejen de ser lo primordial en la ejecución de la ley; es obligación del Estado el cumplimiento de los derechos fundamentales de las víctimas. Entonces las personas que fueron obligadas a desplazarse y abandonar sus tierras, tienen el derecho a que el Estado les garantice la propiedad o posesión, restableciéndoles su uso, goce y libre disposición. Los regímenes de reparación dentro de la ley de reparación a las víctimas, abarcan todos los procesos y mecanismos que intentan resolver los problemas derivados de una historia de violencia en nuestro país, con el fin de que los responsables de las múltiples violaciones de los derechos de las víctimas, rindan cuenta de sus actos, sirvan a la justicia y se logren las anheladas paz y reconciliación.

Por otro lado, no todo es desacuerdo entre los autores investigados, por ejemplo para Trilleras y Rojas (2014) y Rincón (2014), el estado colombiano no puede enfocarse únicamente en garantizar la no repetición del conflicto, sino que también debe garantizar la reparación efectiva de las víctimas, la impartición de justicia, el reconocimiento de la memoria histórica y el descubrimiento de la verdad sobre los hechos ocurridos. Por lo anterior, es de vital importancia esclarecer la verdad; el deber del Estado y las autoridades administrativas y judiciales según la ley de víctimas es garantizar condiciones necesarias para que la sociedad, a través organizaciones sociales de víctimas y de derechos humanos, cuenten con competencia, autonomía y recursos, que permitan avanzar en la reconstrucción de la memoria como aporte a la verdad.

Para realizar un acercamiento más profundo y concreto al tema de la microfocalización, Bohórquez (2015) presenta una serie de cifras que permiten inferir que aún se presentan atrasos en estos procesos:

“1. A 30 de junio de 2014, el 65.4% de las solicitudes presentadas para optar a la restitución de tierras, se encuentran sin iniciar el trámite administrativo, ya sea por congestión o –como lo es en la mayoría de los casos- por falta de microfocalización; y 2. A medio año de 2015 se habían dictado cerca de 1400 sentencias de restitución de tierras, sin discriminar sobre las mismas si se ha o no reconocido el derecho invocado”.

Lo anterior evidencia para Bohórquez (2015), que la restitución depende de la microfocalización, y que ésta a su vez depende de la seguridad de la zona, para que así las víctimas puedan retornar a sus tierras. Y si el conflicto armado interno persiste, las condiciones de seguridad nunca van a ser las óptimas para que se dé este proceso de microfocalización, generando que muchas de las víctimas no puedan acceder a la restitución de tierras.

Todas las opiniones de los investigadores señalan en resumen, que las víctimas tienen derecho y que el Estado es el responsable de garantizar estos derechos, también todos están de acuerdo con que el estado, aunque ya inicio, le falta mucho para asegurar la protección integral de las víctimas despojadas de sus tierras por el conflicto armado. Otros autores apuntan que muchas son las víctimas del conflicto armado interno en nuestro país, y aunque la ley 1448 de 2011 creó un proceso expedito para la restitución de tierras, lo que vemos en la realidad es que este proceso se ha tornado demorado, el sistema se encuentra saturado, esto sin que aún desaparezca la violencia en Colombia, y esta apreciación los lleva a argumentar que si esto se diera el número de procesos para la restitución de tierras se elevaría de tal manera que se colapsaría el sistema, aunque con la paz se lograrían grandes avances, se hace necesario que se implementen medidas para lograr un sistema de restitución de tierras efectivo y eficaz.

En efecto, en esta búsqueda de opiniones, similares algunas y otras opuestas, que los investigadores tienen respecto al alcance que quiere tener el Estado con la búsqueda de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, encontramos un gran común denominador que tienen estos autores, y es que todas sus investigaciones son anteriores a la expedición del Decreto No.0440 (Presidente de la República de Colombia, 2016), Decreto que soluciona cuestionamientos relacionados sobre la efectividad y eficacia a los procedimientos para la solicitud de restitución de tierras de víctimas del desplazamiento forzado, por ejemplo, la norma da solución a la inquietud planteada por Álvarez (2014), sobre quien garantiza la seguridad de las zonas de retorno, y es así como el estado determina que, el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras, relaciona la dinámica actual de distintas variables asociadas a las condiciones de seguridad en un área específica, así como las capacidades de la Fuerza Pública para prevenir y/o mitigar sus efectos, permitiendo precisar la incidencia de circunstancias complejas en

el desarrollo de actividades misionales. También, evidenciamos como Nelson Sánchez y Rodrigo Uprimny (2010), se cuestionaban la forma de como el estado debe realizar todos los esfuerzos que pueda para reparar a las víctimas, y es así como el artículo 2.15.1.1.4. Información Institucional, del Decreto No. 0440 (Presidente de la República de Colombia, 2016), decreta que:

La Unidad Administrativa especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, incluso antes de la microfocalización, a efectos de adelantar todas las diligencias y actuaciones inherentes al procedimiento administrativo de registro y al proceso de restitución de tierras abandonadas y despojadas, podrá requerir a las autoridades competentes con el fin de que faciliten o aporten la información pertinente, de acuerdo con lo dispuesto en los incisos finales del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 Para tal fin, éstas removerán los obstáculos puramente formales que impidan, retrasen o dificulten el acceso y consulta a la información requerida.

En conclusión, si bien el estado busca todas las maneras constitucionales de reparar íntegramente a las víctimas y aunque nuestros investigadores encuentren falencias en los procedimientos o propongan soluciones futuras que garanticen una vida digna a todos los desplazados de la violencia, nos surgen algunas dudas que no se han podido aclarar, cuestionamientos que no se responden en el ABC de los procedimientos de restitución de tierras.

Finalmente, por todas las razones anteriormente mencionadas y reuniendo los pasados cuestionamientos, nos queda una pregunta definitiva y es ¿Por qué es necesaria la existencia de un término de origen legal, para que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, realice la microfocalización y así se dé cumplimiento al requisito para acceder a la restitución de tierras?

Como consecuencia de lo anterior cabe anotar que, Paredes (2014) da una posible solución al problema planteado. De acuerdo al Autor, el Estado por medio de La Unidad Administrativa

Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, debe establecer un programa para tramitar todas las solicitudes pendientes de registro, independientemente de si están Microfocalizadas o no, de tal manera que todas puedan ser objeto de decisión judicial antes de junio del año 2021, cuando termina la vigencia de la Ley 1448.

La evolución de la microfocalización

La investigación se ha desarrollado a partir de los postulados de la escuela estructuralista y los conceptos emitidos por el autor Cesar Paredes, en quien se fundamentó las categorías establecidas en el marco teórico y de lo que se desprende esta implementación, la cual se abordó a través del método de lo inductivo a lo deductivo, estudiando sentencias emitidas por las altas Cortes respecto a la microfocalización en el proceso de restitución de tierras, con la finalidad de analizar la ruptura epistémica planteada en este documento investigativo y así poder darle una respuesta a la pregunta de investigación. Y en definitiva definir como el fenómeno del despojo de tierras, tiene un gran impacto en la propiedad rural, dejando un alto número de víctimas; este hecho generó la necesidad de resolver el conflicto político, social y económico interno, proponiendo y creando mecanismos destinados a revertir sus efectos, uno de estos mecanismos es el proceso de restitución de tierras. Este proceso involucra la intervención de diversos organismos estatales los cuales son ineficientes e ineficaces para garantizar las responsabilidades que recaen en ellos, por lo tanto es indispensable un fortalecimiento normativo, que les permita a estas entidades gubernamentales valerse de herramientas determinantes con el fin de que puedan cumplir con las funciones les fueron asignadas.

La corte vs las víctimas

En la actualidad no existe jurisprudencia suficiente, que permita abordar el tema de la microfocalización en la restitución de tierras de manera más concreta. No obstante, existen un par de casos que nos permiten observar la existencia de un vacío jurídico alrededor del tema.

En la sentencia con número de radicación 110012221 000 2014 00008 00 proferida por Tribunal Superior de Bogotá Sala Civil, Sala de Decisión Especializada en Restitución de Tierras, los señores Javier González Sáenz, Jorge Ernesto Aragón Barrios, y Segundo Filemón González Sáenz, sostienen haber tenido desde el año 1989, la calidad de poseedores legítimos del predio El Agrado, ubicado en el municipio de San Martín – Meta. Pero afirman que en el año 2006, fueron desplazados por grupos al margen de la ley, dirigidos en su momento por el señor Daniel Rendón Herrera alias “Don Mario”, quien por medio de sus lugartenientes y a través del uso de las armas los obligaron a abandonar la finca de su propiedad denominada “El Agrado”.

Igualmente manifiestan que, dentro del proceso de sometimiento a la justicia, el señor Daniel Rendón Herrera entregó, entre varios bienes, dicho predio que no era de su propiedad, puesto que, según los actores, dentro del proceso reposan pruebas testimoniales y una cinta magnetofónica en la cual el señor Daniel Rendón Herrera, afirma que el predio entregado por él, fue producto del desplazamiento forzado.

Así mismo sostiene que entre los años 2006 y 2011, se desarrollaron labores fraudulentas por parte de los grupos armados al margen de la ley en el predio denominado El Agrado, de tal manera que dicho predio fue dividido en tres fincas y de forma ilícita se tramitó un proceso de adjudicación de baldíos ante el INCODER, quien a su vez adjudica los predios denominándolos Finca El Agrado, Finca El Agrado II y Finca El Agrado III.

Al revisar el proceso, se pudo comprobar que las personas que hicieron el trámite ante el INCODER, no eran poseedores del predio y no actuaron de buena fe, toda vez que ellos fueron encargados por sus jefes paramilitares, para hacer presencia en dicho lugar y declarar ante el INCODER que eran los poseedores legítimos de dichos predios.

Fue así como para poder acceder a la justicia y defender sus derechos, los señores Javier González Sáenz, Jorge Ernesto Aragón Barrios, y Segundo Filemón González Sáenz iniciaron proceso de restitución de tierras, y para cumplir con todas las obligaciones aportaron uno a uno todos los requisitos exigidos por la ley, quedando sólo uno en cuestión, el requisito del registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Pero para que esta inscripción surtiera efecto, se hacía necesario que la zona se encontrara microfocalizada, como así lo afirmó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en su comunicación: “...le informamos que el predio que usted reclama no se encuentra en una zona microfocalizada. Esto significa que en la zona en la que se encuentra ubicado su inmueble no se ha implementado el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas Forzosamente, por lo cual el trámite a su solicitud iniciará una vez esto se lleve a cabo.”

Como dicho proceso administrativo no se realizó por parte del organismo competente, los actores promovieron acción de tutela reclamando la protección de sus derechos. De la cual tuvo conocimiento en primera instancia, el Tribunal Superior de Villavicencio Sala Civil, que se pronunció manifestando que la competencia para resolver la tutela era del Tribunal Superior de Bogotá sala especializada en Restitución de Tierras.

Posteriormente, en el fallo proferido por el Tribunal de Bogotá, los Magistrados de esta sala consideraron que no existió vulneración de los derechos de los accionantes, puesto que las diferentes actuaciones se ajustaron a las normas que rigen el proceso de la restitución de tierras.

Igualmente, el Tribunal señala que la sentencia C-715 al referirse de la constitucionalidad del inciso 5 del artículo 76 de la ley 1448 de 2011, establece que el requisito de procedibilidad que señala este artículo, está en armonía con la Constitución Nacional. Es decir, que el procedimiento establecido en la ley y cumplido por parte de las autoridades administrativas, no vulneró de ninguna manera, los derechos de los actores. (Tribunal Superior de Bogotá Sala Civil, Sala de Decisión Especializada en Restitución de Tierras, 2014).

En este caso, las víctimas acuden a la vía excepcionalísima de la acción de tutela para que les fueran protegidos sus derechos, pero el Tribunal se limita, simplemente, a realizar un juzgamiento en el que establece que existe armonía entre el actuar de la administración y la ley; sin analizar de fondo que existe un vacío jurídico que no les permite a las víctimas la real protección de sus derechos.

De otra parte, un caso similar se presenta con el señor Gustavo Adolfo Arango Duque que interpuso acción de tutela para obtener el amparo de sus derechos fundamentales que consideró vulnerados, puesto que siendo el dueño de los predios denominados “Hacienda San Cipriano” y “Hacienda La Manada” ubicados en el Municipio de Maceo, Antioquia; por múltiples hostigamientos por parte de grupos paramilitares, tuvo que suscribir promesa de compraventa con el señor Rodrigo Alberto Zapata Sierra integrante de un grupo paramilitar. Dicho señor nunca cumplió con los pagos, pero el accionante por motivos de seguridad, solo hasta que se dio la captura del señor Zapata Sierra, decidió recuperar judicialmente sus predios.

El accionante manifestó que a raíz del despojo del cual fue víctima, tuvo que abandonar su lugar de vivienda y su trabajo, igualmente, sus 11 hijos tuvieron que abandonar sus estudios y adicional a esto, en la actualidad presenta problemas cardiacos y ha sido internado por problemas psiquiátricos originados por la depresión sufrida a causa del despojo.

El señor Arango Duque radicó demanda ordinaria de resolución de contrato en contra de Rodrigo Zapata Sierra, pero para la época aun no existía la ley 1448 de 2011. Mediante sentencia de marzo de 2013, el juzgado Quinto Civil de Circuito de Medellín, declaró la nulidad de la promesa de compraventa y ordeno al accionante devolver la suma de \$1.018.952.300, pero guardó silencio respecto a la restitución de los frutos que se le debían, razón por la cual el accionante interpuso recurso extraordinario de casación-ante la sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Ante la indefensión en la que se encontraba, solicitó a la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Antioquia-, medidas de protección, pero la respuesta de dicha entidad fue que las medidas de protección solo se podían ordenar cuando se iniciara el proceso de restitución de tierras, el cual tiene como requisito de procedibilidad la microfocalización sobre el municipio Maceo, lo cual no ha ocurrido.

En el fallo de primera instancia, proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se niega el amparo debido a que se considera que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial de Antioquia, no vulneró los derechos fundamentales del actor, puesto que la entidad se ciñó a lo establecido en la ley 1448 de 2011.

Para la Corte, ciertamente el accionante puede solicitarle a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las medidas de protección, no obstante,

para que esto proceda debe existir la solicitud de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, así mismo debe haber terminado el proceso administrativo de microfocalización de la zona en la que se encuentra ubicado el bien que se pretende restituir, y por último debe haberse iniciado la acción de restitución ante los jueces especializados de restitución de tierras; requisitos que no se han cumplido

Estas circunstancias, según la Corte, permitirían concluir que no se vulneró ningún derecho fundamental, pues existe un procedimiento establecido en la ley, el cual se siguió. Y no sería procedente disponer que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas decretara las medidas de protección, debido a que el juez constitucional ~~se~~ estaría interfiriendo en un asunto de competencia de los jueces naturales, en el cual existen los medios de defensa propios para garantizar la protección de sus derechos.

Estas consideraciones de la Corte serían suficientes para confirmar el fallo impugnado, pero la Corte observó que la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial de Antioquia, ha desconocido el debido proceso aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Para la Corte, se vulneró este derecho fundamental toda vez que la entidad anteriormente mencionada no tuvo en cuenta la Resolución Número RA 1002 del 30 de abril de 2015 expedida por la Directora de la Territorial Antioquia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en la que se resolvió microfocalizar la zona en donde se encuentran los bienes del actor. Entonces, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Dirección Territorial Antioquia, ha permitido por medio de esa resolución, cumplir con todos los requisitos para poder iniciar el trámite de restitución de tierras.

Finalmente, con el objetivo de restablecer el derecho al debido proceso del acto, la Corte ordena revocar el acto impugnado y en consecuencia, se ordena a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Dirección Territorial Antioquia, que si no lo ha realizado, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de este fallo, proceda a emitir el acto administrativo que resuelva como corresponde en derecho la solicitud del accionante, respecto de su inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. (Corte Suprema de justicia, 2015).

En este pronunciamiento es posible ver que la Corte aunque no se percató del vacío jurídico existente, porque su argumento, así como en la anterior sentencia, se basó únicamente en la armonía existente entre la ley y el actuar de la administración; no obstante, la Corte pudo ver la existencia de una resolución que la Unidad de Restitución de Tierras, había pasado por alto y sin la cual no habría sido posible la protección de los derechos de las víctimas.

Posteriormente en sentencia T-679 de 2015 la señora María Clementina Jacanamijoy, interpuso acción de tutela en procura de la protección de sus derechos fundamentales, esgrimiendo que ella adquirió un bien inmueble en el año 1996, en la vereda San Joaquín del municipio de Puerto Leguizamón en el departamento del Putumayo; lugar que se caracterizaba por los frecuentes combates entre los actores armados. En ese mismo año, la señora María Clementina tuvo que desplazarse hacia otro municipio; y pasados ocho años, fue incluida en el registro único de predios y territorios abandonados (RUPTA).

Fue así como en el año 2013 la señora Jacanamijoy acudió a la Unidad de Tierras para solicitar ser incluida en el programa de restitución de predios abandonados. Sin embargo, en aquella entidad le fue informado que primero debía ser asegurada la zona por parte de la fuerza

pública, para así dar inicio a la inscripción del inmuebles en el registro de tierras despojadas y abandonadas.

Posteriormente, en noviembre del mismo año, la señora María realizó una petición a la Unidad solicitando información sobre el estado del trámite de restitución. En respuesta a su comunicación le indicaron que *“la jurisdicción donde se encuentra el predio que reclama el solicitante no se ha implementado el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, por lo cual su trámite se iniciará una vez se lleve a cabo la microfocalización”*.

La entidad accionada en este caso arguye que la ley 1448 de 2011 instauró como requisito de procedibilidad, la inscripción de los predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y que para ello las víctimas deben presentar una solicitud con los requisitos previstos en el artículo 8 del Decreto 4829 de 2011. Es decir, que para iniciar el proceso de restitución se requiere que las zonas estén macro y microfocalizadas. Sin embargo, este procedimiento debe dar cumplimiento a ciertas condiciones especiales de seguridad, densidad del despojo y condiciones para el retorno, que son totalmente externas a la Unidad de Restitución.

Igualmente, sostuvieron que los principios de progresividad y gradualidad, son materializados por los procedimientos de macro y microfocalización; y manifestaron que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 17 de la ley de víctimas y restitución de tierras, encontrándolo acorde con la Carta.

En fallo de primera instancia, el Juez establece que respecto a la solicitud de microfocalización, la ley 1448 de 2011 incorporó los principios de gradualidad y progresividad en el proceso de restitución de tierras, y que aquella norma fue declarada exequible por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia C-715 de 2012. Señalando la necesidad de que el

Estado tenga en cuenta la seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno (microfocalización). Es decir que, resulta lógico que, para restituir las tierras despojadas, el Estado debe garantizar unas condiciones para que el predio que le es entregado no se encuentre en riesgo y no exista posibilidad de que nuevamente sea vulnerado.

Para la Corte Constitucional si bien la microfocalización es una etapa importante ~~para~~ en la restitución de tierras, esto no quiere decir que la microfocalización sea un mecanismo para priorizar y seleccionar los casos sin ninguna justificación. Debido a que sí existen mecanismos de defensa judicial que les garantizan a las víctimas la protección de sus derechos, es por esto que la acción de tutela no procede para solicitar la restitución de tierras despojadas.

No obstante, cuando las víctimas solicitan la restitución ante la Unidad y aún no es posible realizar la microfocalización, dicha entidad debe responder la negativa y dar continuidad al trámite, exponiendo razones objetivas y específicas respecto a por qué no ha sido posible proseguir con el trámite. Esa respuesta debe ser oportuna, pues de lo contrario no se cumpliría con el principio de eficacia de los derechos fundamentales y aunque tuviera varias razones constitucionalmente fundamentadas para no microfocalizar, en el caso de no responder oportunamente, la tutela sí sería procedente.

Para la Corte, la focalización se trata de una herramienta que permite realizar la restitución de manera organizada y que además evita que las víctimas sean nuevamente victimizadas, debido a que la densidad del despojo permite reunir esfuerzos en zonas más complicadas, y así mismo, la seguridad y condiciones del retorno, permiten que la víctima pueda retornar al lugar donde tenía su vida. Entonces, si se quitara del ordenamiento jurídico la microfocalización, existirían restituciones riesgosas, que no garantizarían los derechos fundamentales de las víctimas.

En conclusión, para la Corte existe vulneración de los derechos fundamentales cuando:

(i) no se contesta en un tiempo razonable la solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas. En razón a que los derechos no pueden quedar indefinidos en el tiempo, esperando una respuesta por parte de la administración.

(ii) la Unidad no sustenta, razonablemente, su negativa de microfocalizar. Se debe explicar de manera suficiente porque la zona no puede ser microfocalizada, así la víctima sabrá que la decisión de la Unidad o es una medida arbitraria.

(iii) las respuestas negativas en este ámbito, no pueden basarse en una alusión genérica a “razones de seguridad”. Esas razones deben sustentarse directamente en relación con la situación fáctica del predio solicitado.

(iv) esa decisión de no microfocalizar debe ser evaluada periódicamente. Debido a que las condiciones de seguridad y despojo histórico pueden variar periódicamente.

Si bien la Corte ha resuelto pocos casos en temas de restitución de tierras, sus consideraciones han sido suficientes para esbozar algunas subreglas aplicables al caso concreto. Así, esta Corporación ha manifestado que el derecho fundamental a la restitución de tierras despojadas (i) no puede quedar indefinido en el tiempo. En efecto, el Estado colombiano está obligado a crear herramientas que agilicen esos procesos, a pesar de que circunstancias fácticas se lo impidan. De esta forma, (ii) la Unidad tiene el deber de responder las reclamaciones de tierras con datos empíricos que justifiquen esas circunstancias objetivas. No es suficiente una respuesta normativa sino también debe dar cuenta a las víctimas las razones por las cuales, fácticamente, no se puede continuar con el trámite de restitución. En relación con la macro y microfocalización de predios, si bien es cierto que los principios de gradualidad y progresividad cumplen con fines

constitucionalmente legítimos, (iii) de ahí no se sigue que sean un instrumento para justificar la inactividad estatal. Por tanto (iv) el Gobierno, cuando menos, debe diseñar e implementar un plan estratégico que garantice la progresividad en la protección de la faceta positiva del derecho a la restitución de tierras. En todo caso, (v) cuando sea imposible jurídica o materialmente el restablecimiento de los derechos sobre la tierra, deberá, entonces, adoptar alternativas (previstas en la Ley 1448 de 2011) como la indemnización y/o compensación de derechos, luego de haber surtido el respectivo trámite ante los jueces. (Corte Constitucional, 2015)

En este momento el país atraviesa una época de transición del conflicto al postconflicto, transición con la que surgen diversos cambios sociales, políticos y económicos, lo que a su vez representa la necesidad de nueva o mejorada legislación, que abarque las problemáticas propias que representa el postconflicto.

Colombia ha sido protagonista de múltiples violaciones de derechos humanos a lo largo de su historia, éstas han sido visibles durante más de cincuenta años-a causa del conflicto armado-que se presenta en nuestro país. Estas acciones se han materializado a través de horrores, cantidad de tragedias y barbaries que ni siquiera los mismos colombianos han tenido la posibilidad de conocer, ya sea por distracción, desinterés e incluso, desinformación en cuanto a los acontecimientos del país que nos presentan los diferentes medios de comunicación. A pesar de esto, todos aún anhelan que este país algún día goce de la paz, la justicia, la equidad y la democracia; es justamente por esto que nace la idea de que el Gobierno Nacional expida una ley que proteja y asista a las víctimas del conflicto armado colombiano, una ley que permita que estas personas víctimas, puedan tener acceso a la reparación integral.

Es por esto que se crea la ley 1448 de 2011 por la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones que tienen como fin reparar integralmente a las personas a las que se les han vulnerado los derechos humanos, por verse inmersos involuntariamente en el conflicto armado. Esta reparación, en principio, se pensó de manera integral, lo que significaba que se abarcarían todos los aspectos de la vida de las personas afectadas, no solo su vivienda, sino también su contexto social y económico.

Pero al pasar el tiempo y después de algunos años de expedida la ley, es posible ver que está no fue tan efectiva como se pensaba que iba a ser; un ejemplo claro de esto lo podemos encontrar en la aplicación de la misma, ya que no todas las víctimas del conflicto armado de nuestro país pueden acogerse a la reparación ideada en esta ley. Aunque es bien sabido que existe una gran cantidad de familias que han sido despojadas violentamente de sus tierras a manos de los insurgentes, éstas no pueden cumplir con el lleno de los múltiples requisitos exigidos en la ley, requisitos que no siempre las víctimas pueden cumplir, como por ejemplo, el hecho de que sus tierras se encuentren microfocalizadas, tarea que no es de las víctimas, sino que le compete al Estado. Sin embargo, si sus tierras no se encuentran microfocalizadas, no pueden acceder a la inscripción para que les sean restituidas sus tierras, acto que muestra que aunque la Nación, con un fin bueno que es el de reparar a las víctimas, no termina cumpliendo con este, ya que la eficacia de sus herramientas no es suficiente, por lo que faltaría revisar múltiples aspectos en donde la ley carece de lógica y termina en lugar de proteger, afectando a las víctimas de manera negativa, al no encontrar ellas, ningún mecanismo efectivo para proteger y poder hacer valer sus derechos.

Es por esto que la restitución de tierras se hace insuficiente, y es necesario entonces, que esta se vea también con una vocación transformadora, en donde realmente las víctimas sean reparadas integralmente y puedan gozar de los derechos que les asisten.

Entonces, la reparación a víctimas con vocación transformadora significaría, que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional no busquen solamente enmendar el daño hecho por los diferentes grupos al margen de la ley, devolviendo las tierras a las víctimas, sino que estas sean integradas a la sociedad modificando las estructuras existentes en nuestro país, para que estas personas puedan ser parte activa dentro de la sociedad y gocen de sus derechos.

Es decir, que lo que se busca con la reparación con vocación transformadora, es que las medidas de reparación no solo busquen que se repare el daño, sino que se integren a las víctimas a la esfera social, haciendo efectiva la vocación transformadora de la que se habla en otros países y que es reconocida internacionalmente como un mecanismo efectivo para la protección de los derechos humanos.

Así mismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ve a la reparación con enfoque transformador, necesaria para lograr que los mecanismos de reparación, que utiliza cada país, sean realmente eficaces y eficientes, y así se pueda lograr que exista realmente la igualdad social, política y económica, en donde se proteja verdaderamente a las víctimas y el Estado cumpla con sus obligaciones.

El postconflicto es un tema actual de gran relevancia, pero debido a que la ley 1448 de 2011 se viene aplicado hace poco tiempo, no existen pronunciamientos por parte de las Altas Cortes, que permitan visualizar de manera clara, la problemática que presenta el proceso de la microfocalización y mucho menos cual podría ser una posible solución. Sin embargo, existen

algunas sentencias, pero estas se limitan simplemente, a establecer los fundamentos para la existencia de la microfocalización dentro del proceso de restitución de tierras y aclaran los procedimientos están sujetos a los establecido en la Constitución y la ley. Pero no se pronuncian respecto a la problemática que existen de fondo con la microfocalización, que no ha permitido que miles de familias no puedan acceder a la restitución de tierras.

Si bien la norma nos habla de los principios de gradualidad y progresividad para los procesos de microfocalización, no nos muestra cuáles son las pautas que rigen estos principios, es decir, si nos plantea que la microfocalización debe implementarse de manera gradual y progresiva, pero esto implica que las víctimas del conflicto armado interno tiene que continuar con su flagelo, mientras las autoridades administrativas deciden cuándo es oportuno realizar la microfocalización, debido a que no existen pautas que regulen el tiempo en el que esta se debe realizar.

Es claro que existen fundamentos para la existencia de estos dos principios que rigen, en general, el proceso de restitución de tierras, puesto que, de una u otra manera, su finalidad es que las víctimas no vuelvan a ser blanco de la violación de sus derechos, no resultaría lógico restituirles a las personas sus tierras, sabiendo que el Estado no puede garantizar la protección de su vida o sus derechos. Pero si bien los legisladores crearon la ley con la finalidad de reparar a las víctimas del conflicto y protegerlas para que no volvieran a sufrir nuevos dejámenes; ellos no pensaron en el proceso, es decir, si bien se pensó en la finalidad, que es proteger a la población de múltiples violaciones por parte de los grupos armados al margen de la ley, no se pensó en qué harían las víctimas mientras se restablecían sus derechos. No es posible pensar que las víctimas esperen meses y hasta años, para que se restablezcan sus derechos, ya es suficiente que tengan que sufrir las consecuencias de un conflicto armado. En conclusión, la microfocalización resulta en contra vía de las políticas que van orientadas a proteger a las víctimas.

Por lo anterior, se plantea la idea de que exista un término legal para la microfocalización, es decir, un tiempo determinado que establezca el momento en el que se debe realizar la microfocalización, que permita, por un lado, realizar el proceso de manera más ágil permitiendo que la restitución de tierras se dé, y de otro, garantizar los derechos de las víctimas reparándolos de manera real.

Es claro que existe un vacío legal en cuanto a la microfocalización, debido a que no se puede dejar indeterminado el tiempo en el que las entidades realicen los diferentes estudios que permitan decidir si se hace o no la microfocalización. No existe un término fijo para la microfocalización, lo que se presta para que las víctimas y en general la población no confíe en el Estado colombiano, debido a que no se está viendo la real protección de los derechos, sino que por el contrario las víctimas vuelven a ser victimizadas, esta vez no por los grupos armados al margen de la ley, sino por el Estado mismo, esto en razón a que se les vulnera el derecho a la justicia, a la vida, al debido proceso, entre otros, al no restablecer sus derechos y cumplir con su finalidad que es proteger a las personas.

El enfoque administrativo en la reparación integral de las víctimas

Normativamente el proceso de microfocalización, en el trascurso de su implementación, ha tenido ajustes jurídicos por medio de los cuales se ha buscado ser eficientes y eficaces en el reconocimiento de los impactos sufridos hacia las víctimas despojadas violentamente de sus tierras, este desarrollo a estado soportado todo el tiempo en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios; y en todos estos cambios el Estado ha buscado cumplir con nuestra constitución política y permitir el goce efectivo de los derechos y garantías fundamentales a las víctimas del

conflicto armado. No obstante, son estos mismos enunciados constitucionales los que se han estado violando por la falta de eficacia y eficiencia de la ley en mención. Los principales artículos constitucionales que busca defender la Ley y que a su vez también están siendo vulnerados, son los siguientes:

- i. Artículo 1. Respeto de la dignidad humana.
- ii. Artículo 2. Las autoridades protegerán a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, entre otras.
- iii. Artículo 7. Derecho a la diversidad étnica y cultural.
- iv. Artículo 8. Protección a las riquezas culturales y naturales.
- v. Artículo 13. Enfoque diferencial entre indígenas, afros, mujeres, desplazados y campesinos.
- vi. Artículo 29. Aplicación al debido proceso de todas las actuaciones judiciales y administrativas.
- vii. Artículo 43. Protección en contra de la discriminación a mujeres rurales, en especial a las cabeza de familia.
- viii. Artículo 51. Derecho a vivienda digna para las víctimas.
- ix. Artículo 58. Derecho a la propiedad privada al igual que las asociativas y solidarias.
- x. Artículo 59. Control de la propiedad por parte del estado.
- xi. Artículo 60. Condiciones especiales que garanticen el acceso a la propiedad privada.
- xii. Artículo 64. Promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para mejorar ingreso y calidad de vida para todos los trabajadores agrarios.
- xiii. Artículo 65. Prioridad al desarrollo de actividades agrícolas, entre otras.

- xiv. Artículo 79. Derecho al goce de un ambiente sano.
- xv. Artículo 80. Garantizar el desarrollo sostenible de los recursos naturales al igual que su conservación, restauración o sustitución.
- xvi. Artículo 82. Protección del espacio público en cualquier parte del territorio.
- xvii. Artículo 93. Los derechos y deberes consagrados en la constitución política de Colombia, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el congreso de la república.
- xviii. Artículo 229. Derecho de todas las personas para acceder a la administración de justicia.
- xix. Artículo 250. Obligación de la fiscalía general de la nación en atender cualquier denuncia o petición especial por parte de una víctima.
- xx. Artículo 329. Coordinación para la propiedad indígena
- xxi. Bloque de constitucionalidad. La convención americana de derechos humanos es un instrumento clave en lo referente a la obligación que está en cabeza del Estado de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y a garantizar el ejercicio pleno y libre que éste sujeta a su jurisdicción. También señala el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y de garantías judiciales, acceso a la justicia de toda persona que esté privada de la libertad o que busque el restablecimiento de un derecho ante la jurisdicción civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, de igual manera, consagra la presunción de inocencia y un catálogo de derechos que garanticen un debido proceso con protección judicial y acceso a recursos sencillos, rápidos y efectivos ante las autoridades judiciales.

Ahora bien, constitucionalmente hablando el artículo más interesante y que a su vez es el más vulnerado, es el transitorio 66 del capítulo 8 de las disposiciones transitorias, en él se encuentra reflejado la manera como diversos agentes del estado, por medio de instrumentos de justicia transicional, deberán garantizar en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

De manera que, en medio de estos instrumentos especiales constitucionales que buscan reconocer el impacto sufrido a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, nace un interrogante, y es si ¿está el Estado tendiendo a generalizar la solución del problema o lo que busca es darle un enfoque más administrativo a la reparación integral de las víctimas?. Sobre este último cuestionamiento se puede inferir de manera normativa que, primero el Gobierno Nacional estableció por medio del decreto 4829 de 2011 regular una instancia de carácter operativo a nivel local para adelantar la microfocalización por municipios, veredas y corregimientos, y que es imperativo la implementación gradual y progresiva del proceso de restitución de tierras, esto fue un avance pero al año siguiente, se expidió el Decreto 599 de 2012 mediante el cual asigna la responsabilidad de microfocalización en la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas, con fundamento en la información suministrada por la instancia establecida en el Ministerio de Defensa Nacional, esto fue un retroceso, ya que como es que las fuerza militares tienen la facultad para valorar cuales son las zonas objeto de restitución y a decidir en cuáles se podría iniciar la tarea y en cuáles no, si ellos son parte implícita del conflicto. De esta forma ya el enfoque de respuesta al problema paso de ser operativo a convertirse en administrativo y ya recientemente de acuerdo a lo señalado en el decreto ley 0440 de 2016, por el cual se modifica el decreto 1071 de 2015, decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, y en especial a lo relacionado con la función de la unidad

administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas; se indica la forma como el gobierno nacional busca dinamizar el procedimiento de microfocalización, del cual se encarga la unidad de restitución de tierras (URT), y lo hace soportado en los principios de la gestión administrativa, como los de celeridad, economía, coordinación y el principio de la eficacia, establecidos por el código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (CPACA).

En ese sentido y continuando con el enfoque administrativo, encontramos que en el artículo 16 del Decreto 4800 de 2011, se establece que la condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro, sin embargo para acceder a los beneficios es necesario que la víctima cumpla con el procedimiento de inscripción en el Registro Único de Víctimas -RUV-. Y que lo primero que debe hacer una víctima es acudir a la oficina del Ministerio Público más cercana para que el funcionario encargado reciba la declaración y la remita a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad de Víctimas) quienes la valoran y determinan la inclusión en el RUV; y que en el caso de atentados terroristas o desplazamientos masivos, el trámite será liderado por la alcaldía municipal correspondiente, a través de la secretaría de gobierno. Pero todo vuelve al punto inicial cuando nos volvemos a estrellar con el artículo 76 de la ley 1448 de 2011 y a sus principios de gradualidad y de progresividad los cuales no tienen definidos tiempos y se pueden considerar hasta irregulares.

De igual forma, tengamos en cuenta que el problema inicialmente planteado busca determinar la importancia de la existencia de un término perentorio para el cumplimiento del procedimiento de la microfocalización, y aunque el decreto 0440 determinó dentro de sus

principales objetivos, dar cumplimiento al principio de celeridad así como lo indica su artículo 2.15.1.3.4, el cual señala que:

La Unidad Administrativa Especial Gestión Restitución de Tierras Despojadas contará con término veinte (20) días, contados desde el momento en que queda en firme la resolución de microfocalización, para adelantar el análisis previo que se el presente Frente a las solicitudes que se reciban con posterioridad a la microfocalización, los términos iniciarán de manera inmediata, a partir de la recepción del caso. Análisis previo podrá obviarse cuando con solicitudes medios probatorios concluyentes respecto a la titularidad del derecho a restitución.

Este término es completo y es definido temporalmente hablando, pero no sirve de nada si lo que señala es el tiempo que tiene la administración en actuar después de tener microfocalizada una zona, y no indica el término que debe tener el Estado en microfocalizar una. De igual forma hay que tener en cuenta que la URT, aunque es la entidad facultada para asumir la microfocalización, no puede definirla sin el visto bueno del comité operativo local de restitución y formalización de tierras despojadas y abandonadas forzosamente de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 del decreto 599 de 2012, quien a su vez, no podrá tomar decisiones previo concepto de seguridad otorgado por el Centro Integrado de Inteligencia la Restitución de Tierras -CI2RT- y regresamos nuevamente al mismo punto inicial.

Por las razones anteriormente mencionadas, es que existe el problema de que el Estado, por medio del legislativo, debe establecer en un tiempo determinado, seguro, eficaz, eficiente la implementación de proceso de microfocalización en la ley de víctimas y restitución de tierras.

Conclusiones

La implementación de la Ley de Restitución de Tierras lleva cinco años y los resultados no son satisfactorios, lo cual implica que los aspectos territoriales sean tratados en los comités de justicia transicional territorial, para controlar los efectos de priorización de intereses geoestratégicos que se sospecha pueden ocultarse con los obstáculos institucionales que el Ministerio de Defensa presenta para la microfocalización de las zonas y áreas geográficas del país, y para el restablecimiento del derecho fundamental de restitución de tierras.

El alto número de zonas territoriales sin microfocalizar por parte de la fuerza pública por razones de seguridad, deja entrever que la ley presenta enormes dificultades para lograr las metas propuestas por el Gobierno en su esmero de garantizar la restitución de las tierras a las víctimas. Es por esta razón que se hace perentorio aplicar los criterios internacionales de derechos humanos a la política y darle operatividad a las disposiciones nacionales que desarrollan la restitución de tierras en favor de las víctimas del conflicto armado es una obligación estatal.

Uno de los puntos principales para identificar la inconveniencia para el cumplimiento de la Ley de Tierras radica en que la fuerza pública continúe un papel equivoco de coordinador del proceso la focalización de las zonas geográficas de los predios objeto de restitución de las propiedades de las víctimas del conflicto armado, tanto de macro como de

microfocalización; toda vez que, desde una visión objetiva, la decisión correcta hubiera sido requerir a las Fuerzas Armadas para dar acompañamiento al retorno de los campesinos a todos los lugares donde fueron despojados y dejar en manos de las autoridades civiles y de organizaciones de víctimas la priorización de las zonas. De igual forma la fuerza pública no dan garantía de legitimidad para liderar el proceso que le fue asignado y cuestiona al establecimiento frente a los intereses geostratégicos que mantienen las causas estructurales del conflicto, las grandes violaciones a derechos humanos y la impunidad.

El Decreto 599 de 2012 presenta cierto grado de injusticia y aparentemente contradice abiertamente la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, toda vez que, de acuerdo a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el ámbito interno que definen la restitución como un derecho fundamental, permiten concluir que el papel de la fuerza pública en la focalización es inconstitucional, por tanto resulta oportuno reflexionar sobre la posibilidad de transformar la institucionalidad frente a esa situación.

Por otra parte, es beneficioso para el cumplimiento de la ley de restitución de tierras que entidades como el instituto geográfico agustín codazzi (IGAC) como parte de la función encomendada, participe en la cartografía de las zonas no microfocalizadas, en desarrollo de un seguimiento que aporte a la transformación espacial y frente a la situación que afecta a los baldíos y las propiedades vinculadas a los desplazamientos forzados.

En efecto, ver los adelantos en el proceso de consolidación de la paz en Colombia especialmente al acuerdo al que llegó el gobierno con las FARC, le permite al Estado y a la propia ley de restitución de tierras, reconocer cuales fueron factores estructurales que definieron la

continuidad del conflicto y poder de esta manera dar reconocimiento a la constante violación de los derechos de las víctimas y de esta manera consolidar un modelo económico que le permita a las víctimas ser nuevamente productivas. De igual forma, debe el Estado aprovechar este ánimo de paz para establecer políticas estructurales, territoriales y participativas con las víctimas y autoimplementarse como una obligación, con fuerza vinculante, la aplicación de las mismas, pues es un paso fundamental para reconocer unas condiciones que permitan la consecución de la paz.

Y por último esta investigación, hace desde aquí un llamado al Estado, a los organismos internacionales de derechos humanos, a organizaciones de víctimas y por supuesto a las propias víctimas, para que realicen una revisión del Decreto 599 de 2012 pues la garantía de la restitución de tierras es parte fundamental de todos.

Referencias

- Álvarez Tafur, Edward (2014). *La restitución constitucional de tierras en contextos de conflicto: Experiencia de Colombia y Guatemala*. (Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de: Magister en Derecho). Bogotá D.C., Colombia.
- Bohórquez, Javier (2015). *Ley de víctimas y restitución de tierras: un estudio sobre la eficacia real del proceso restitución de tierras*. (Trabajo de grado para optar al título de abogado). Universidad Católica de Colombia. Bogotá D. C., Colombia
- Cáceres Mendoza, Alfredo E. (2013). *¿Reparar?, bueno, sí. Pero, ¿por qué? Una mirada hacia la fundamentación de la obligación de reparar integralmente a las Víctimas en Colombia*. (Tesis para Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario). Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá. Colombia.
- Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, (4 de julio de 1991), *Constitución política de Colombia*, 2da Ed. Legis.
- Colombia, Congreso de la República (2011, 10 junio), *Ley 1448 del 10 de junio 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*. Diario Oficial, núm. 48.096, 10 de junio de 2011, Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional, (03 de noviembre 2015) sentencia T 769 de 2015 [M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva].
- Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Tutelas, (21 de julio 2015) sentencia STP 9549 de 2015 [M.P. Dr. Eugenio Fernández Carlier].
- Colombia, Presidente de la República (2011, 20 diciembre), *Decreto 4829 de diciembre de 2011, Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras*. Diario Oficial, No. 48289, 20 de diciembre de 2011, Bogotá.

Colombia, Presidente de la República (2011, 20 diciembre), *Decreto 4800 de diciembre de 2011, Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial, No. 48289, 20 de diciembre de 2011, Bogotá.

Colombia, Presidente de la República (2012, 21 marzo), *Decreto 599 de marzo de 2012, Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la microfocalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente*. Diario Oficial 48379 de marzo 21 de 2012.

Colombia, Presidente de la República (2015, 26 mayo), *Decreto 1071 de mayo de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*. Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, en virtud del convenio Interadministrativo N° 2214100 – 479 – 2015, 26 mayo de 2015.

Colombia, Presidente de la República (2016, 11 marzo), *Decreto 440 del 11 de marzo de 2016, Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas*. Diario Oficial, núm. 49.812, 11 de marzo de 2016, Bogotá.

Colombia, Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil, Sala de Decisión Especializada en Restitución de Tierras, (06 de octubre de 2014) sentencia con numero de radicado 110012221 000 2014 00008 00 [M.P. Dr. Jorge Eliecer Moya Vargas].

Figuroa García, S. (2015). *Entender la forma en que opera la Justicia Transicional en el marco del actual proceso de paz en Colombia*. (Tesis derechos humanos y derecho internacional humanitario). Universidad Militar Nueva Granada Facultad de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos a Distancia. Colombia.

Paredes, C (2014, 17 marzo), *Restitución de tierras gota a gota, avances y dificultades*. (Fundación Paz y Reconciliación y la Fundación Forjando Futuros), Bogotá D. C., Colombia.

Rincón Prada, B. (2014). *¿Porque ha funcionado la restitución de tierras en otros países y no en Colombia?*, (Tesis para grado de especialización en gestión de desarrollo administrativo). Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá. Colombia.

Trilleras, Y, Vargas, Y, Rojas, K. (2014). *Las medidas de reparación integral a las víctimas en el marco del conflicto armado colombiano*, (Tesis de Grado en especialización en derecho administrativo). Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá. Colombia.

Uprimny-Yepes, R., Sánchez, N. (2010), *Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia*. (Revista Estudios Socio-Jurídicos, pp. 305-342).Universidad Nacional de Colombia y Universidad de los Andes, Bogotá D. C., Colombia.