

¿Qué pasa con la política de restitución de tierras?

Para el Movice, la política actual de restitución de tierras enfrenta múltiples dificultades de orden político, fáctico, normativo e institucional que, de no ser superadas, no sólo impedirán la devolución de las tierras a las víctimas, sino que profundizará la violencia y revictimización de quienes solicitan al Estado la garantía y respeto de sus derechos a la verdad, la justicia, reparación integral y garantías de no repetición.

La restitución de tierras y los bienes que han sido expropiados a través de la intimidación y la violencia, así como los conflictos derivados de la concentración de la propiedad de la tierra, son factores estructurales para explicar el origen de la violencia política, y en consecuencia, la reparación integral a las víctimas del despojo y el abandono, se constituye en una obligación y deber del Estado Colombiano. La restitución debe garantizar la reparación integral a las víctimas, como también, el uso, usufructo y disfrute de los bienes restituidos, el desarrollo de los planes y proyectos de vida de las comunidades, el ejercicio de la defensa de la tierra y el territorio y la identificación de los verdaderos beneficiarios del despojo.

La Restitución de tierras y la política de justicia transicional

La Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras en su Capítulo III Título IV regula el proceso de restitución de tierras que entró en vigor el pasado mes de enero de 2012. Este proceso se enmarca dentro del marco de justicia transicional que el Gobierno Nacional propone.

Un antecedente de justicia transicional en nuestro país lo encontramos en la [Ley 974/2005 de Justicia y Paz](#), donde hasta el día de hoy en términos de justicia sólo se emitieron 14 condenas¹. En términos de verdad, sólo se contempló la verdad de los victimarios, sin embargo no ha habido acceso a sus versiones libres y se extraditó a los máximos jefes paramilitares. Sobre la reparación, entendida como integral por tener en cuenta la restitución, es decir, que las cosas vuelvan al estado anterior al acaecimiento de los hechos violatorios de sus derechos, así como la indemnización de los daños sufridos, la rehabilitación y la satisfacción; las víctimas en el proceso de la Ley 975 no sólo no tuvieron acceso a sus bienes sino que se les brindó una reparación precaria centrada en la prestación de servicios sociales que en sí ya serían obligación del Estado. Y por último, en términos de garantías de no repetición, actualmente son inexistentes tal como lo ilustra nuestro reciente informe sobre revictimización².

¹Gestión Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y Paz al 12 de septiembre de 2012.

² Se han documentado 186 agresiones contra líderes y lideresas pertenecientes al Movice durante los dos primeros años del gobierno de Santos.

Estas evidencias de la persistencia de las estructuras paramilitares en el país, se constituyen en un obstáculo estructural para que las víctimas puedan participar y acceder a la política de restitución anunciada por el Gobierno Nacional, y a un retorno con garantías de no repetición.

¿Cómo hablar de restitución si en la última semana de enero de 2012, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Terry Morel, informó que desde el 2007 han sido asesinados más de 1.400 desplazados, y que de cada doscientas denuncias de hostigamiento o amenaza se investiga una⁵?



El 23 de marzo, los paramilitares secuestraron a Manuel Ruíz y su hijo de 15 años, Samir de Jesús Ruíz, miembros de la comunidad afrodescendientes y afroestiza de Apartadó, en la cuenca del río Curvaradó, departamento del Chocó. Ambos viajaban entre la localidad de Mutatá, departamento de Antioquia, y la zona de Apartadó. El 24 de marzo, un paramilitar informó a la familia de Manuel Ruíz y Samir de Jesús Ruíz de que los habían matado a los dos esa mañana. Este homicidio tuvo lugar justo antes de una inspección gubernamental que se iba a realizar en una zona conocida como Los Piscingos. Manuel Ruíz iba a guiar a los inspectores del gobierno. La inspección fue una respuesta a una orden judicial dictada el 7 de marzo de 2012 en la que se indicaba que se iba a realizar un censo de la zona para determinar quiénes eran los propietarios legítimos de la tierra.

La familia de Manuel Ruíz y otras personas fueron desplazadas de Los Piscingos por fuerzas paramilitares en una operación conjunta emprendida por el ejército y los paramilitares en la zona en 1996. Tras el secuestro y el asesinato de Manuel Ruíz y su hijo, la familia ha abandonado Apartadó, ante el temor por su seguridad.

Amnistía Internacional 29 de marzo de 2012

La restitución de tierras y el modelo económico

Para el [retorno](#) se necesitan medidas que garanticen el proyecto de vida de la población desplazada, pero esto no es una situación fácil en el actual contexto, donde no hay garantías de reparación y sí una propuesta de desarrollo económico a gran escala, como lo afirma Jorge Rojas, lo que se propone es: *“el regreso de los desplazados en peores condiciones de las que tenían antes del desplazamiento y en medio de un modelo de desarrollo rural que prioriza la inversión de grandes capitales (legales e ilegales) para producir*

⁵ “Rindiendo Cuentas” El Espectador, enero 26 de 2012 .

*agrocombustibles en vez de alimentos, resulta un exabrupto*⁶. Los proyectos productivos a gran escala como los monocultivos, los proyectos extractivos como la mega minería, o los de infraestructura como las [zonas francas](#) y los megaproyectos energéticos; vulneran los derechos de permanencia de los pueblos en el territorio al condicionar su autonomía de relación con la tierra y sus planes de vida.

La restitución de tierras la tenemos que enmarcar en la Ley 1450 de junio 2011, Plan Nacional de Desarrollo o “Prosperidad para Todos” que *“tiene como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido” con las llamadas “locomotoras”*. Conjuntamente al Código de Minas - Ley 1382 de 2010, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la misma Ley 1448 que buscan *“el control del territorio para producir y satisfacer principalmente las demandas del mercado internacional en condiciones de competitividad, asegurando una alta tasa de ganancia (productividad), marginando y, en consecuencia, quebrando la economía campesina y otras formas productivas propias de las comunidades y pueblos, que durante décadas, han garantizado la soberanía y solvencia alimentaria en el país; como el abastecimiento de mercados locales y regionales.”*

Podemos observar así una política concertada desde el Gobierno tendiente a consolidar una reorientación desde las políticas de ordenamiento territorial que flexibilicen el uso del suelo en zonas de especial protección como los parques nacionales o las reservas campesinas a favor de los intereses económicos de los grandes capitales. En consecuencia, se ha buscado reducir las limitaciones legales sobre concentración en la propiedad de la tierra fundamentadas en la extensión de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), para direccionar los terrenos baldíos en favor del establecimiento de proyectos agroindustriales a gran escala o para la exploración y explotación de recursos yacientes en el subsuelo a mano principalmente de empresas transnacionales, contrariando los fines esenciales de un Estado Social de Derecho.

Precisamente, en un reciente fallo de constitucionalidad le correspondió a la Corte evaluar si se desconocía el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios -establecido en los artículos 60 y 64 CN⁷- con las disposiciones de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) mediante las cuales se eliminan las restricciones establecidas en la Ley 160 de 1994⁸ a la enajenación de predios rurales, cuando su propietario lo hubiere adquirido como consecuencia de la adjudicación de bienes baldíos o del otorgamiento de un subsidio integral de tierras, para implementar proyectos especiales agropecuarios o forestales, considerando que:

“Para la Corte, las normas acusadas resultan contrarias a los citados preceptos constitucionales, porque permiten la enajenación o aporte de tierras originalmente baldías o adquiridas mediante subsidio integral, aun cuando se forme una propiedad que tenga áreas superiores a las fijadas para las UAF, lo cual desvirtúa las prohibiciones contempladas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y permite que los recursos públicos se destinen a la adquisición de predios que originalmente son del Estado, por cualquier persona natural o jurídica que no necesariamente pertenecen al grupo social beneficiario de la medida prestacional del Estado. A juicio de la Corte, tales medidas resultan regresivas, pues propician la concentración de la propiedad rural en un país con escasez de tierras, en desmedro de los trabajadores agrarios que dejan de ser propietarios e implica un

⁶ “Desplazamiento sin retorno”, Jorge Rojas, *Publicación Hechos del Callejón*, PNUD, Edición Junio – Julio 2010.

⁷ El inciso primero del artículo 60 prescribe que *“El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad”* y el artículo 64 dispone a su vez: *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*.

⁸ Por la cual se pretendió una transformación agraria creando el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y se estableció un subsidio para la adquisición de tierras, además de reformar el Instituto para la Reforma Agraria buscando promover la adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, al campesinado de menores ingresos.

retroceso en el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de estos trabajadores, además que puede revertir los esfuerzos que se han efectuado en materia de titulación de tierras. El levantamiento de las restricciones previstas en la Ley 160 de 1994 implica que la tierra protegida por éstas, deja de ser exclusiva de los trabajadores agrarios, que terminan convertidos en asalariados en los proyectos que se adelanten en sus antiguas propiedades y reduce su posibilidad de acceso a la tierra. Además, se trata de medidas que no son necesarias, puesto que la realización de proyectos agropecuarios y forestales puede efectuarse a través de mecanismos menos lesivos y no resultan proporcionadas, puesto que implican un perjuicio mayor al beneficio que se puede alcanzar con otro tipo de instrumentos”. **Corte Constitucional, Sentencia C-644/12. MP: Adriana María Guillén Arango.**

La Corte Constitucional advierte que estos lineamientos de la política gubernamental contrarían la vocación de la transformación rural que se ha intentado impulsar entre otros instrumentos con la Ley 160 de 1994, pues en la práctica se crean Unidades Agrícolas Empresariales para impulsar esquemas asociativos de producción en el marco de Zonas de Desarrollo Empresarial, donde el campesinado resultaría convertido en proletariado agrícola, marginándolos territorialmente en zonas de reserva funcionales al proceso de modernización agroindustrial.

Resaltamos que cualquier modelo de restitución de tierras en Colombia que no atienda a unas transformaciones estructurales de los problemas rurales tiende a ser sólo una tendencia para normalizar lo informal. El Banco Mundial ha reiterado a Colombia la necesidad de formalizar y regularizar las relaciones jurídicas de los predios rurales, entendiendo que esta situación desincentiva la inversión extranjera. La misma Ley 1450 de junio 2011 - Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 viabiliza esta política del BM⁹, orientada a dinamizar el mercado y uso de tierras en favor de proyectos agroindustriales mediante la formalización de la propiedad.

*“El Banco Mundial al resumir los resultados de 25 años de sus investigaciones concluye que los tres pilares que sostienen la política de tierras son: garantizar la seguridad de la tenencia, el acceso a la tierra y la utilización de la tierra con fines socialmente deseables. La falta de un título de propiedad sobre la tierra limita las posibilidades de acceso a créditos debido a la ausencia de garantías para otorgar a los bancos. Adicionalmente, la informalidad produce incertidumbre sobre la posibilidad de los hogares de apropiarse de los retornos de la inversión. Por ende, los hogares reducen la inversión en las actividades productivas, especialmente las de largo plazo, e invierten en actividades productivas de menor riesgo pero con menor retorno (...) La formalización de la propiedad constituye uno de los componentes más importantes de la política integral de tierras, por los diferentes efectos positivos que puede llegar a tener en la consolidación de territorios, estabilización de la población campesina, acceso a la bancarización y normalización de los mercados de tierras.”*¹⁰

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

También es sintomática la figura de “contrato para el uso del bien restituido” establecida en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que ante la existencia de proyectos agroindustriales en los predios objeto de restitución, un magistrado podrá autorizar la celebración de contratos entre restituidos e inversionistas que convertirán a los campesinos en obreros asalariados antes que en propietarios, esto sin contar que muchos de

⁹ Artículos 56, 57, 58 y 59.

¹⁰ Seminario Internacional sobre formalización de la propiedad rural, 7 de marzo de 2011, discurso Juan Camilo Restrepo Salazar Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

los poseedores, contando con los aún existentes grupos paramilitares, podrán demostrar de forma irregular que son poseedores de buena fe.

Es importante recordar que los contextos de conflicto han conllevado a que empresas extranjeras, con intereses marcados y ciertos en la tierra y su producción, ya sea agropecuaria o extractiva, como el caso de “Chiquita Brands”; hayan participado directamente como financiadores de actores armados ilegales. Igualmente la propuesta Santos avanza hacia la adecuación de un escenario propicio para la implementación de los TLC, la cual es el centro de la propuesta de las alianzas productivas y las formas asociativas de producción con el fin de lograr *“aumentar las escalas de la producción bajo un enfoque de conglomerados productivos que integren vertical y horizontalmente la producción, transformación y comercialización”*.

Distintos procesos han surgido en las últimas décadas para encarar el modelo actual de desarrollo y devastación de las economías campesinas, propias y populares y buscando la soberanía alimentaria y la construcción autónoma de planes de vida. Estos planes de vida de las personas, colectividades y comunidades son elaborados muchas veces desde un pensamiento del buen vivir: *“Vivir bien es vivir en comunidad, en hermandad y especialmente en complementariedad. Es una vida comunal, armónica y autosuficiente. Vivir Bien significa complementarnos y compartir sin competir, vivir en armonía entre las personas y con la naturaleza. Es la base para la defensa de la naturaleza, de la vida misma y de la humanidad toda.”* Desde esta perspectiva, grupos humanos se organizan desde las [formas de producción](#): sindicatos, cooperativas y/o federaciones y en formas organizativas para la protección del territorio como las Zonas de Reserva Campesina, Zona de Reserva de la Biodiversidad, Zonas Humanitarias o Zonales.

“El acaparamiento y la indebida acumulación de tierras en la región de los Montes de María, a manos de los actores armados ilegales (principalmente el paramilitarismo), se realizó mediante la transferencia forzada de títulos; estas tierras fueron despojadas con la complicidad de funcionarios locales, y fueron posteriormente transferidas a un grupo de empresarios, sociedades y particulares, quienes fungieron como compradores de tierras en una zona caracterizada por el desplazamiento masivo de población y el despojo. La concentración de la tierra, en los Montes de María, y la especulación del mercado de tierras, constituyen dos condiciones favorables para las transformaciones en la estructura agraria, y para el cambio en el uso del suelo. Históricamente la región se caracterizó por una sobreeutilización de suelos para ganadería y una subutilización en agricultura, aspecto que se traducía en una subutilización de la capacidad productiva de los suelos. Recientemente, el desarrollo del modelo agrícola agroexportador, se impone a través del cultivo extensivo de maderables y agrocombustibles, acarreando un cambio en la destinación del uso del suelo, en empleo del recurso hídrico, y en suma, en la configuración del territorio.”

“MONTES DE MARÍA. Entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras. Aproximación a la situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en la región (2006-2012)” Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA)

La restitución de tierras y el despojo legal

Colombia se caracteriza por una estructura agraria bimodal de latifundio-minifundio, según el Informe de Desarrollo Humano de 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 52 por ciento de la gran propiedad está en manos del 1,15 por ciento de la población y que el coeficiente de Gini que indica que en materia de concentración de tierras en Colombia es de 0,85 (escala de 0 a 1). Según el gobierno “más del

40% de los predios rurales colombianos no tiene títulos registrados que respalden con certeza la propiedad.”¹¹ Tierras en pocas manos y casi la mitad de los predios rurales con problemas de títulos, ¿cuál es la magnitud del despojo? Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado “*el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono por causa del desplazamiento en el periodo comprendido entre los años 1980 y julio de 2010 ascendió a cerca de 6,6 millones de hectáreas, sin contar los territorios colectivos; cifra equivalente al 12,9% de la superficie agropecuaria del país*”. ¿Cómo se responsabiliza al Estado de este despojo masivo tanto por omisión teniendo en cuenta que no se adoptaron medidas para garantizar los derechos de los campesinos a sus tierras y territorios y su incapacidad institucional de protección de los derechos fundamentales de la población rural, como por acción identificando como responsables del desplazamiento forzado a los miembros de la Fuerza Pública?

“Aunque los esfuerzos por aproximarse a la cuantificación de las hectáreas despojadas aún distan de reflejar con precisión la magnitud del desplazamiento forzado y del despojo de tierras y territorios, todos ellos coinciden en reconocer la relación entre un constante proceso de concentración de tierra, cambios y conflictos sobre el uso del suelo, transformaciones en la espacialidad y en el ordenamiento del territorio, implementación de modelos de empresarización de la producción rural que son correlativos al despojo o abandono forzado de tierras (Reyes, A, 1994; Fajardo, 2002; Salgado, 2008), incluso algunos de estos estudios han destacado cómo el desplazamiento de población es una estrategia en el marco de la guerra, orientada a la desterritorialización, la expansión de áreas de control y a la apropiación violenta de propiedades agrícolas (Ibañez y Querubin, 2004).”

El desplazamiento forzado, despojo de tierras y el derecho a la reparación integral de las víctimas en Colombia” ILSA

El informe ejecutivo de gestión de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras¹² cita que en San Martín (Meta), se hallaron una serie de irregularidades relacionadas con: ventas masivas, resoluciones falsas del INCODER, actualizaciones de áreas que superan el 100% su cabida inicial y escrituras falsas en 1.400 predios (183.000 hectáreas). Recientemente la Corte Constitucional declaró inexecutable el inciso tercero del **artículo 207 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras**, este artículo permitía aplicar el principio de oportunidad a quienes confesaran la ilegalidad de los títulos o el despojo de tierras y de esta forma muchos predios que fueron conseguidos mediante el [despojo legal](#) se hubieran formalizado. ¿Cuál es la legitimidad de la institucionalidad que contribuyó al despojo en el proceso de restitución?

“en departamentos como Sucre y Magdalena se han evidenciado diversos mecanismos de despojo de tierras (ventas forzadas, fraude y falsificación en documentos públicos, expropiación por parte de entidades crediticias, revocatoria de adjudicaciones oficiales, interrupción de procesos de formalización, etc.) y adicionalmente, está probada la responsabilidad por acción y omisión de autoridades públicas como notarios, registradores, alcaldes, diputados, autoridades agrarias y administradores de justicia, etc.. Quienes, articulándose a la estrategia paramilitar regional, lograron despojar de sus tierras a muchos campesinos, las investigaciones realizadas y los juicios adelantados para esclarecer la verdad y restablecer los derechos de las víctimas han sido endeble e ineficaces, conduciendo a la impunidad las sanciones que deberían recibir los victimarios por el delito de desplazamiento forzado y facilitándoles finalmente, la apropiación de los predios despojados y prolongar su dominio territorial.”

“La tierra, botín de guerra” Corporación Jurídica Yira Castro, 2011

¹¹ Seminario Internacional sobre formalización de la propiedad rural, 7 de marzo de 2011, discurso Juan Camilo Restrepo Salazar Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

¹² Noviembre 2010-octubre 2011 la Superintendencia de Notariado y Registro

Como exigencia en el proceso actual de restitución de tierras, hacemos la exigencia de la identificación pública de quienes han sido beneficiados/as por el despojo, quienes actualmente tienen la propiedad de los grandes monopolios de tierras, que dentro de este proceso se nombren las empresas y las personas especificando si en ese momento, hacían parte de la institucionalidad y los cargos que tenían.

Caso espejo: Inspección del Porvenir, municipio de Puerto Gaitán, departamento del Meta

En 1992 se adjudican 27 parcelas a favor de presuntos ocupantes quienes se desconocen en la región, los cuales son englobadas de manera ilegal (en contravía del artículo 72 de la ley 160 de 1994) y con la utilización de falsos poderes en el 2007 y transferidos a 5 personas. Hoy en día estas parcelas son propiedad privada de testaferros de la familia Carranza y la familia Beetar.

Algunos de los predios adjudicados desconocieron la ocupación que durante más de 45 años han hecho más de 100 familias que residen en la vereda El Porvenir, dedicadas a la pequeña ganadería y a la pesca de manera ininterrumpida, pacífica y pública por más de cuarenta y cinco años, desde que VICTOR RAMÓN MACHADO OLIVEROS (q.e.p.d.), en el año 1965, los autorizó para que sus ganados pastaran dentro del predio sobre el cual él se presentaba como dueño de mejoras. Esta actividad ha sido desarrollada por la comunidad de El Porvenir por largo tiempo, incluso después de la muerte del señor Machado en el año 1979, fecha desde la que ejercieron total el uso, goce y disfrute de los terrenos, sin oposición alguna por parte de alguna entidad o persona particular.

Mecanismo de despojo: Adjudicación a falsos ocupantes, y posterior compraventa a través de falsedad en documento público.

Despojadores y beneficiarios del despojo: la familia Carranza y la familia Beetar.

Obstáculos para la permanencia en los territorios: Presencia de grupos paramilitares.

La restitución y el ejercicio de los derechos

El documento CONPES 3712¹³ contempla *“en cuanto a las medidas que se tomaran sobre el total de reclamaciones (360.000) se estima que 215 mil casos serán objeto de restitución, 55 mil de compensación por imposibilidad de restitución física y 30 mil de compensación por haber comprobado la buena fe en acceso al predio. Las 60 mil restantes corresponden a zonas no adjudicables o a reclamaciones de tenedores que están por fuera de la ley”*. En este documento oficial se afirma que un 40.3% de las solicitudes no va a ser una restitución física del predio, ¿qué criterio se sigue para proyectar esta ley?

En el Plan Nacional de Desarrollo se fijó como meta 160 mil hectáreas hasta el 2012. Para el acceso a la restitución de tierras se requiere pasar la solicitud ante la Unidad Nacional de Restitución de tierras, ésta define las zonas de intervención, posteriormente se procede a hacer el estudio e inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente; estos trámites tiene un plazo de 60 días que puede ser prorrogables a 30 días más, cumplido este procedimiento se procede a dar inicio al trámite judicial que incluye pruebas, sustentación u oposición para que se emita el fallo; para emitir dicho fallo se tiene un plazo de 4 meses. En condiciones ideales el trámite de restitución de tierras no pasaría de los 8 meses. ¿Será que existe una incapacidad técnica por parte de las instituciones responsables para poder evaluar los casos de restitución? Un ejemplo es el precario intercambio de la información entre las diferentes entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las cuales ya suman más de

¹³ Plan de Financiación Para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.

cuarenta y no han sido capaces de adoptar rutas efectivas para atender los requerimientos de la población víctima del conflicto armado.

Hasta la fecha los casos emblemático de restitución de la Unidad de restitución, son realmente procesos de titulación, más no de devolución de tierras despojadas. Recientemente se propuso un proyecto de ley complementario de la ley 1448 que pretende eliminar los procesos administrativos para acceder a la restitución de tierras y darle facultades a la superintendencia de notariado y registro para la adjudicación de las tierras, esto por un lado permitiría acelerar los procesos de casos de titulación de tierra, pero también se puede legalizar casos de despojo si tenemos en cuenta los casos en los que los notarios han tenido una alta participación en el despojo de tierras.

Sobre el universo de víctimas contemplado en la ley, es muy cuestionables que el Artículo 3 decreto ley 4635 de 2011 reconozca la condición de víctimas solo en relación directa con el conflicto armado; si tenemos como premisa la limitación en la concepción que se tiene de la existencia del conflicto armado en Colombia y el desconocimiento por parte de la institucionalidad de las causas estructurales que lo originaron, ¿qué es lo que pasa con las víctimas afectadas por otros vértices del conflicto? La Ley no incluye los cambios de uso de la tierra, ni los medios legales de apropiación, el abandono o pérdida por el conflicto, tampoco incluye el despojo urbano. Por otro lado, no se reconoce a las llamadas Bandas Criminales “BACRIM” como parte de la reingeniería paramilitar y por ende, las víctimas que dejan estos grupos no estarían cobijada por esta ley y sus decretos reglamentarios.

También vemos una limitación desde la concepción que se tiene sobre el territorio. Se desconoce la violación de los derechos a la identidad cultural y el arraigo social, bajo la premisa que el territorio pertenece solamente al estado que es el soberano. Consecuentemente la concepción del daño que del despojo no dimensiona el daño al proyecto de vida como opción propia al desarrollo ni la visión colectiva de la tierra.

El Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011 presentado el día 29 de agosto de 2012 ante el Congreso de la República, reconoció que una de las principales dificultades identificadas ha sido el incumplimiento al deber de reglamentación del ejecutivo, pues una vez vencido el término legalmente previsto para ello todavía no existe claridad sobre el contenido de muchas materias a reglamentarse, dentro de estas, los formularios de registro respecto de sujetos colectivos permanecen sin publicarse. Asimismo, en total desconocimiento del título VIII de la Ley 1448 de 2011, hasta la fecha no se ha consolidado la Mesa de Participación de Víctimas a nivel nacional, motivo por el cual el Informe de la Comisión de seguimiento y monitoreo no puede presentarse como oficial pues al tenor del artículo 201 de la citada norma, se requiere la presencia de tres representantes de las víctimas en reconocimiento de su rol activo como sujetos de derechos.

Por otra parte, la instalación de los Comités de Justicia Transicional y las Mesas Transitorias municipales y departamentales ha sido tardía con relación al número de solicitudes presentadas, sin contar que frente a las obligaciones respecto de la tramitación de las que fueron recogidas por el trámite previsto en el Decreto 1290 de 2008, el cual tuvo un cierre en la posibilidad de registro desde el 2010, dos años después aún existe una cola de retraso exacerbada que demuestra la inoperatividad de las nuevas unidades. A través de la circular 004 del 29 de Junio de 2012 se trazan los lineamientos para garantizar la participación de las organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de derechos de las víctimas en los espacios de interlocución transitorios, no obstante dicha participación se ve muy limitada; se dice que solo estará conformado por 82 personas. Por otro lado, la participación de las víctimas en esta circular se contempla desde los hechos victimizantes y no desde las víctimas, esto lo que genera es otro limitante para la participación adecuada de las víctimas en donde ésta debería ser más general y deja por fuera tipologías de hechos victimizantes, de igual forma no se toma en cuenta la participación de organizaciones de víctimas campesinos como categoría.