

CORPORACIÓN SISMA MUJER

**LOS DERECHOS DE LAS MUJERES A LA RESTITUCIÓN DE LA TIERRA
EN EL MARCO DE LA LEY DE VÍCTIMAS**

Yamile Salinas Abdala

**Apoyo en la investigación
Juan Manuel Zarama**

**Con el apoyo del
Programa Integral contra la VBG**

Bogotá D.C., julio de 2011

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	3
1. Mujeres y derechos a la tierra	6
2. Estándares internacionales sobre los derechos a la propiedad y restitución de las mujeres	8
3. Derechos de las mujeres a la reparación integral y la restitución de las tierras y territorios en la Ley de Víctimas	11
3.1. Políticas para la Población Desplazada	11
3.2. Enfoque de género en la Nueva Política	12
3.3. Política de Tierras y Territorios (PTT)	15
3.4. Ley de Víctimas	15
3.4.1. Derechos de las víctimas en materia de reparación	15
3.4.2. Institucionalidad para la atención y reparación de las víctimas	16
3.4.3. Acción de restitución.....	17
3.4.4. Enfoque diferencial de género	18
3.5. Vacíos y omisiones de la Ley de Víctimas.....	19
3.5.1. Con respecto a la Nueva Política para población desplazada.....	20
3.5.2. Disposiciones conflictivas o problemáticas	24
4. Propuestas sobre las medidas de reglamentación para garantizar los derechos de las mujeres	26
4.1. Ley de víctimas y propuestas de reglamentación	26
4.1.1. Financiación para la Ley de Víctimas con enfoque de género.....	26
4.1.2. Disposiciones generales del Plan de atención y reparación a las mujeres víctimas - PARVI 27	
4.1.3. Plan integral de retorno o reubicación de las mujeres víctimas a sus tierras	28
4.1.4. Seguimiento y control	29
4.2. Reglamentación de leyes con acciones afirmativas.....	30
4.3. Los derechos de las mujeres víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.....	32
Conclusión.....	33
Bibliografía	34

Introducción

Como lo ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional, las mujeres colombianas y especialmente las mujeres rurales y campesinas¹ han sido olvidadas y discriminadas históricamente, lo cual las ha puesto en una especial condición de vulnerabilidad y afectación por el desplazamiento forzado. Esto se debe *“de una parte, a factores estructurales que riñen contra la igualdad de géneros y, por la otra, por que deben enfrentar problemas específicos producto del enlace de dichos factores que se derivan del éxodo y, que de por sí, las hacen vulnerables”* (Salinas 2008). En efecto, como lo muestran las cifras del *Pronunciamento del Gobierno sobre la Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia*², de marzo de 2011 (en adelante el Informe), las mujeres han sido las principales víctimas de desplazamiento forzado representando el 52,4% del total de víctimas³ expulsadas (Informe, pág. 72).

Esta especial afectación y vulnerabilidad como consecuencia del desplazamiento forzado por la violencia se agudiza por el hecho de que las mujeres son especialmente susceptibles al despojo de sus tierras. En la histórica relación entre tierra y violencia, las mujeres han sido gravemente afectadas pues generalmente, en el sector rural, *“son los hombres quienes aparecen en los documentos soporte de la relación o vínculo con los predios o los que demuestran las relaciones jurídicas con la tierra, a causa de los valores tradicionales propios de las prácticas socio - culturales patriarcales muy frecuentes en el campo”* (Informe, pág. 210). En particular, *“debido a las formas jurídicamente más inseguras de tenencia, las dificultades mayores ante el desconocimiento de rutas de acceso a la justicia y los costos que implican desplazamientos y asistencia jurídica, las mujeres desplazadas tienen mayores vulnerabilidades”* (Meertens, 2008).

Uno de los mayores grandes problemas de la mujer campesina ha sido su invisibilización que se ha traducido en la ausencia de enfoque de género en las políticas públicas, particularmente las de acceso a tierras y vivienda; así como la ausencia de *“acciones tendentes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan”*⁴ con relación a sus derechos a la propiedad. Esta marginalización en las políticas públicas ha sido una constante a pesar de su *“importante papel en las organizaciones agrarias, particularmente en el movimiento campesino de los años 1970-1980, posteriormente en las organizaciones propias de mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas, en las múltiples formas de resistencia al conflicto lideradas por mujeres y en la actual dinámica de organizaciones de desplazadas y víctimas lideradas por mujeres en pro de verdad, justicia y reparación”*⁵ (Merteens 2008). En esencia, los derechos a la tierra de las mujeres han quedado opacados por los enfoques basados en la familia como unidad y algunas leyes dispersas expedidas con el propósito de mejorar su calidad de vida.

Como consecuencia inevitable de la invisibilización de la mujer en las políticas públicas, no se han desarrollado mecanismos reales y efectivos que permitan a la mujer rural reivindicar sus derechos a la propiedad y acceder a sus tierras, *“y si accede, lo hace en condiciones adversas y muy lejanas al*

¹ “Además de ser habitantes del campo, las mujeres rurales se ven expuestas a un factor de vulnerabilidad adicional derivado del hecho de ser mujeres en un contexto donde predominan una mentalidad y unos arreglos de género patriarcales, que conducen al establecimiento de mecanismos de exclusión y discriminación” (Uprimny, Rodrigo et al. 2011, pág. 24 – No citar todavía)

² Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD. “Pronunciamento del Gobierno sobre la Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia”. Bogotá, Marzo 16 de 2011.

³ De hecho, la mayoría de las 70.000 víctimas que han acudido a la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz son mujeres (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación 2007).

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T- 291/9. MP (E) Clara Elena Reales Gutiérrez. En esta Sentencia la Corte reitera que la finalidad de la cláusula de igualdad se dirige a proteger poblaciones tradicionalmente discriminadas y vulnerables "protección que en un Estado social de derecho, se expresa en una doble dimensión: por un lado, como mandato de abstención o interdicción de tratos discriminatorios (mandato de abstención) y, por el otro, como un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendentes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos (mandato de intervención)".

⁵ En el marco de este proceso de reivindicación, en el año 2003, a partir del Congreso Nacional Agrario, se formuló y publicó el *Mandato Agrario* que, con el apoyo de las organizaciones de derechos humanos y la población afrocolombiana, indígena y el sector sindical, se reivindicó, entre otros principios, el respeto por la mujer campesina, indígena y afrodescendiente,

reconocimiento de sus derechos de reparación” (Merteens 2008). Además, la ausencia de enfoque de género⁶ en las políticas públicas, en general, y en tenencia, acceso y protección de tierras, en particular se deriva *“de la brecha que existe entre la normativa que propende por la igualdad de género y la atención que reciben del Estado, la que se evidencia en las limitadas acciones afirmativas, traducidas en programas, planes y presupuestos con metas y resultados desagregados por sexo, etnias y edad, así como, en las carencias de información y bases de datos al respecto”* (Salinas 2008).

Todas estas situaciones y otras que han sido ampliamente diagnosticadas por la Corte Constitucional inciden en la viabilidad y sostenibilidad de las acciones de reparación contempladas en la Ley de Víctimas, en especial de las referidas a la restitución de las tierras abandonadas o despojadas a las mujeres en el marco del conflicto armado interno y de las permanentes violencias asociadas a la tenencia, control y apropiación de tierras y territorios. Sin embargo, la referida ley no contempla suficientes medidas para asegurar el uso, goce y libre disposición de las tierras de las mujeres víctimas y de las que están en riesgo de serlo, pese a que varios de los obstáculos y limitaciones que restringen e impiden el ejercicio del derecho de propiedad han sido reconocidos y aceptados por el propio gobierno. Además, la Ley en mención no articula la restitución de las tierras a otras políticas encaminadas a atender y reparar integralmente a las víctimas del desplazamiento y el destierro, entre ellas, la propia política de tierras y las políticas de vivienda, generación de ingresos, retornos y reubicaciones, prevención y protección y verdad justicia y reparación.

Asimismo, la implementación de la Ley de Víctimas está supeditada a su reglamentación, a la adopción de otras leyes, tales como la de Desarrollo rural. Concretamente en lo que respecta a las mujeres víctimas, la ejecución de gran parte de las acciones asociadas a la restitución de sus tierras y territorios depende de la reglamentación de distintos marcos normativos como se verá en el desarrollo del documento, tales como la ley 731 de de mujer rural, que incorpora acciones afirmativas para combatir la discriminación e injusticias sociales contra las mujeres. Es por ello, que la adecuada reglamentación y aplicación de la Ley 1448 de 2011, exige analizar todos estos factores. También es necesario evaluar si la expedición de nuevas leyes como la propuesta de un estatuto de la mujer constituye una respuesta adecuada a las reivindicaciones del movimiento social de mujeres⁷ o por el contrario se debe hacer énfasis en el cumplimiento del marco jurídico existente.

En el presente documento, se intenta abordar estos aspectos. Por eso, en la primera parte se muestra la participación de la mujer en la distribución de la tierra. En seguida, en la segunda, se mencionan algunos de los estándares nacionales e internacionales sobre los derechos de las mujeres, en especial de las que han sido víctimas y de las que están en riesgo de serlo. En la tercera, se exponen los derechos de las mujeres a la reparación integral y la restitución de las tierras y territorios en la Ley de Víctimas. Previamente, se hace mención a los vacíos de la Ley 1448 de 2011 en lo que respecta a su articulación con las políticas que conforma la política de atención y reparación a las mujeres víctimas del desplazamiento, así como en algunos aspectos cuestionables en el marco de los derechos consagrados en los estándares mencionados. Luego, en la cuarta parte se sugieren algunas propuestas para garantizar los derechos de las mujeres a la restitución de sus tierras y al goce efectivo de ellas tanto en la reglamentación de la citada Ley como en otras normas con acciones afirmativas. Finalmente se formulan algunas conclusiones.

⁶ Según la Corte Constitucional, el enfoque de género justifica “diferenciaciones en aras de terminar con la histórica discriminación que ha sufrido la población femenina”. En este sentido se “autoriza, dentro de un principio de protección, la toma de medidas positivas, dirigidas a corregir desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económicos y sociales.” Es decir, que no siempre que se utilicen criterios distintivos como el sexo, existe un tratamiento discriminatorio; sin embargo, para que estas diferenciaciones sean constitucionalmente válidas, deben sustentarse en criterios razonables y objetivos que así las justifiquen” (Corte Constitucional. Sentencia C-82 de 1999. M. P. Carlos Gaviria Díaz.).

⁷ En carta dirigida al Ministerio del Interior y Justicia, las organizaciones de mujeres expresaron su preocupación por la iniciativa del estatuto de la mujer: *“En el Foro convocado por el Ministerio del Interior y de Justicia el día 13 de abril de 2011 para debatir, con el acompañamiento de ONU Mujer, la propuesta de Estatuto de la Mujer a presentar al Congreso de la República, las organizaciones y grupos de mujeres expresamos una serie de interrogantes relacionados con: 1) su pertinencia política en el actual contexto del Congreso de la República; 2) su eficacia para solucionar la falta de voluntad política del Estado colombiano para dar cumplimiento a sus responsabilidades constitucionales y compromisos nacionales e internacionales en materia de los derechos humanos de las mujeres; 3) el peligro que se puede correr de retroceder en derechos ya ganados formalmente; 4) la debilidad institucional, financiera y política de la Consejería para la Equidad de la Mujer. Además, manifestamos la necesidad de definir una metodología para la participación cualificada de los grupos y organizaciones de mujeres en las entidades territoriales de forma que la Ley propuesta recogiera las expectativas y necesidades de las mujeres y se garantizara el derecho a la participación; se hizo énfasis en que participación no podía ser entendida como información o consulta sino por el contrario: participar para incidir”*, Mayo 25 de 2011.

Esto sin perjuicio de aclarar previamente tres puntos de partida. El primero, referido a que si bien la política pública es un acto gubernamental y la ley 1448 uno legislativo, en el contenido de esta ley han debido preverse algunos mecanismos de coordinación institucional para que la reglamentación de cuenta de una política estructural y acorde tanto con la jurisprudencia constitucional sobre la atención, protección y reparación para las mujeres víctimas así como con los desarrollos normativos existentes y en trámite sobre los derechos humanos de las mujeres. De lo contrario, la reglamentación de la ley 1448 puede ser un esfuerzo aislado y reducido frente a los avances jurisprudenciales y normativos actuales. El segundo, en que si bien se considera necesaria la reglamentación articulada entre los distintos campos normativos, no puede suspenderse la implementación de la ley 1448 por cuenta de los reglamentos pendientes de las demás normas sino que corresponde precisamente al Gobierno responder de manera efectiva mediante la expedición de decretos reglamentarios que superen las debilidades identificadas en la ley 1448. Y finalmente, el tercero, en cuanto la reglamentación de la referida ley debe apoyarse siempre que sea acorde con los reparos de constitucionalidad que actualmente se debaten en el respectivo control judicial sobre diferentes aspectos estructurales de la norma.

1. Mujeres y derechos a la tierra

La falta de información, así como la informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia con este bien hace imposible precisar los derechos de las mujeres sobre este bien. Sin embargo, distintos informes dan cuenta de la inequidad en la distribución de la tierra por las causas expuestas antes, y son efecto directo de que “*el derecho de las mujeres a la propiedad ha recibido poco reconocimiento social*” (Meertens, 2008), situaciones que se agudizan con ocasión del desplazamiento y el abandono y despojo. En efecto, con base en los resultados de las encuestas de verificación sobre la situación de la población desplazada y el registro de tierras con medidas de protección, que si bien no cubren a toda la población rural, es posible ratificar que la histórica preeminencia masculina en la tenencia de la tierra.

En primer lugar, según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, sólo el 27% de las tierras que poseían los hogares desplazados estaban a nombre de mujeres (Comisión, 2011). Además, con base en los informes de la Comisión es posible identificar que una de las principales problemáticas que enfrenta la restitución de tierras a las mujeres se relaciona con la indefinición de los derechos de sucesión, dado que “*los porcentajes más altos de predios que figuraban a nombre de mujeres se presentan en los casos de herederos (34,2%), y los más bajos en ocupantes de baldíos (11,7%)*” (Comisión, 2011).

Estas cifras coinciden con las del Proyecto de Protección de Tierras y Territorios (PPTP), en las que se muestra que del total de las 4.758.602 hectáreas con medidas de protección individual o colectiva, el 26% corresponde a mujeres. De igual forma, estas cifras reflejan la mayor inseguridad en las relaciones con la tierra de las mujeres: Para los hombres, en su orden, el 41% de la cantidad de hectáreas corresponden a una relación jurídica de propiedad, el 29% de ocupantes y el 21% de poseedores, mientras las mujeres tienen en primer lugar la posesión del 37% de las hectáreas, el 32% de propiedad y el 22% de ocupantes. Lo anterior se constata también en las cifras de derechos sobre la tierra, en las cuales se observa una mayor proporción de hombres propietarios. En cuanto a la cantidad de personas titulares de derechos encontramos que la cantidad de hombres, 72.871, prácticamente duplica la cantidad de mujeres, 37.434, con titularidad sobre la tierra. Semejante situación se presenta en cuanto a cantidad de predios pues la cifra de hombres, 80.220, duplica la cantidad de los predios de las mujeres, 36.516.

En síntesis, los hombres tienen una participación significativamente mayor en relación con la titularidad de la tierra, en cada una de sus modalidades, con índices aún mayores cuando se trata de titularidad formal y menores cuando se da una relación informal, a diferencia de las mujeres quienes tienen una menor participación general en las diferentes clases de titularidad pero con mayor participación cuando se trata de relaciones informales con la tierra (Tablas 1 y 2).

Tabla 1. Medidas de protección de tierras – mujeres

Relación jurídica	Derechos	%	Personas	%	Predios	%	Hectáreas	%
Ocupantes	8.417	18,09%	7.003	18,70%	7.511	20,56%	279.422,94	22,50%
Tenedoras	1.458	3,13%	1.386	3,70%	1.401	3,83%	30.114,76	2,42%
Poseedoras	14.159	30,43%	11.421	30,50%	11.532	31,58%	469.157,26	37,78%
Propietarias	20.351	43,74%	15.813	42,24%	14.109	38,63%	400.926,49	32,28%
Derechos étnicos	104	0,22%	92	0,24%	27	0,07%	1.144,75	0,09%
Zonas no adjudicables	492	1,05%	403	1,07%	455	1,24%	9.836,21	0,79%
Por determinar	1.539	3,30%	1.316	3,51%	1.481	4,05%	51.137,21	4,11%
Total	46.520	100%	37.434	100%	36.516	100%	1.241.739,67	100%

Fuente: Cuadros elaborados por Sisma Mujer con base en el registro del programa de protección de tierras, aplicación de medidas de protección, consolidado nacional, febrero de 2011.

Tabla 2. Medidas de protección de tierras – hombres

Relación jurídica	Derechos	%	Personas	%	Predios	%	Hectáreas	%
Ocupantes	18.558	18,94%	14.918	20,47%	15.743	19,62%	856.244,98	29,95%
Tenedores	1.763	1,79%	1.621	2,22%	1.586	1,97%	39.424,26	1,37%
Poseedores	27.224	27,78%	20.195	27,71%	21.726	27,08%	602.346,60	21,07%
Propietarios	46.408	47,36%	32.771	44,97%	37.431	46,66%	1.183.582,11	41,40%
Derechos étnicos	221	0,22%	178	0,24%	92	0,11%	15778,16	0,55%
Zonas adjudicables ^{no}	1.475	1,50%	1.224	1,67%	1.401	1,74%	52.121,97	1,82%
Por determinar	2.321	2,36%	1.964	2,69%	2.241	2,79%	109.235,68	3,82%
Total	97.970	100%	72.871	100%	80.220	100%	2.858.733,74	100%

Fuente: Cuadros elaborados por Sisma Mujer con base en el registro del programa de protección de tierras, aplicación de medidas de protección, consolidado nacional, febrero de 2011.

2. Estándares internacionales sobre los derechos a la propiedad y restitución de las mujeres

Los derechos de las mujeres se encuentran regulados en diferentes instrumentos internacionales, entre ellos *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (artículos 7 y 17), la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW)⁸ y la *Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las formas de Violencia contra la Mujer, Belém do Pará*⁹, incorporados al bloque de constitucionalidad¹⁰. En estos instrumentos se protege la igualdad entre hombres y mujeres, se proscriben las prácticas discriminatorias y se demanda de los gobiernos adoptar acciones afirmativas para transformar y mejorar las condiciones de las mujeres en general y particularmente de las mujeres rurales. Al respecto, en la Conferencia de Beijing - Plataforma de Acción de Beijing, los Estados se comprometieron a garantizar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los recursos económicos, incluidos la tierra, el crédito, la ciencia y la tecnología, la capacitación profesional, la información, las comunicaciones y los mercados, así como a eliminar todos los obstáculos para ello (Salinas, 2008).

De igual forma, los estándares internacionales consagran los derechos de las mujeres a la propiedad y posesiones¹¹ sobre sus bienes y pertenencias y a no ser desplazadas, así como los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición de las mujeres, cuando le son violentados sus derechos. En este sentido, los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado – Principios Deng¹², disponen que nadie puede ser privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones (Principio 21) y que corresponde a las autoridades competentes: i) Apoyar la recuperación de las propiedades o posesiones abandonadas o usurpadas a los desplazados que hayan regresado o se hayan reasentado, e ii), indemnizarlas cuando no es posible la restitución y/o complementaria a la restitución (Principio 29).

Lo anterior es ratificado por los *Principios sobre la Restitución de Vivienda y el Patrimonio de los Refugiados y Personas Desplazadas – Principios Pinheiro*¹³, en los que se establece que la restitución es el medio preferente para la reparación por violaciones de derechos patrimoniales. En estos dos instrumentos se reitera que las políticas públicas, programas, proyectos y planes dirigidos a la prevención del desplazamiento, la protección de las víctimas y de sus tierras, viviendas y demás bienes, y la reparación integral deben incorporar el enfoque diferencial de género y edad, entre otros y que se debe garantizar la participación de las mujeres en la adopción de decisiones sobre la restitución y/o indemnización (Principios Deng, 4 y Principios Pinheiro, 19).

En el nivel interno, el artículo 43 de la Constitución Política establece la igualdad de derechos y oportunidades de la mujer y el hombre, eliminando todo tipo de discriminación y violencia contra las mujeres, lo que implica, entre otros deberes del Estado promover la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas de manera que se den las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Dentro de estas medidas, el texto constitucional dispone la adopción e implementación de medidas diferenciales para atender y reparar a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado como sujetos de especial protección

⁸ Leyes 51 de 1981(arts. 5, 14) y 984 de 2005, que ratificó el "Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer", Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de 1999, ratificado por medio de la Ley 984 del 12 de agosto de 2005.

⁹ Ley 248 de 1995 (artículo. 7).

¹⁰ Constitución Política. Artículos 93, incisos 1 y 3, y 214 (Corte Constitucional. Sentencia T-821 de 2007).

¹¹ El derecho a la propiedad y a la posesión comprende el “uso y goce de los ‘bienes’, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor” (Corte IDH. Caso masacre Ituango).

¹² Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

¹³ Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos 57º período de sesiones E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

constitucional (Auto 092 de 2008), lo que se extiende a sus hijos e hijas (artículo 13)¹⁴. A partir de este marco constitucional, los derechos de las mujeres han sido objeto de varias leyes, entre ellas las que se señalan en el siguiente cuadro:

Normas	Contenido
Ley 28 de 1932	Emancipación económica de la mujer. Derechos de las mujeres sobre los bienes que tenían al momento de contraer matrimonio y los que adquiriera durante este.
Ley 30 de 1988	Titularidad compartida sobre inmuebles rurales.
Ley 82 de 1993	Condiciones especiales de acceso a crédito, educación, empleo, vivienda, microempresa para la mujer cabeza de familia.
Ley 160 de 1994	Titularidad compartida inmuebles rurales, participación de las mujeres en las instancias de decisión de la política de reforma agraria y desarrollo rural, así como la atención preferencial a las mujeres cabeza de familia como criterio de selección para el subsidio integral para la adquisición de tierras ¹⁵ .
Ley 258 de 1996	Afectó la vivienda familiar con la firma de ambos cónyuges o compañeros
Ley 397 de 1987 – Decreto 250 de 2005 ¹⁶	Atención población desplazada. El decreto incorpora el enfoque de género.
Ley 1182 de 1999	Crea la Presidencial para la Equidad de la Mujer
Ley 731 de 2002	Ley de Mujer Rural cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales y avanzar hacia la equidad entre el hombre y la mujer rural. Regula aspectos relacionados con la calidad de vida de las mujeres, el régimen de seguridad social; la educación, capacitación y recreación, la participación en instancias de decisión y medidas relacionadas con los derechos a la tierra, la vivienda y el crédito, entre otros, además crea el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales – FOMMUR. Fue parcialmente reglamentada mediante el Decreto 2998 de 2003.
Ley 823 de 2003	Igualdad de oportunidades para las mujeres
Ley 1009 de 2006	Crea Observatorio de Asuntos de Género
Ley 1232 de 2008	Modifica Ley 82 de 1993 – Define mujer cabeza de familia calidad que debe ser declarada ante notario público y ordena dar tratamiento preferente a mujeres desplazadas cabezas de familia. Adicionalmente, prevé medidas en materia de educación de los hijos e hijas; fomento al desarrollo empresarial; acceso a vivienda, créditos y otros bienes.

De igual forma se han proferido diferentes documentos de política, entre ellos los siguientes:

Periodo	Política
1990 – 1994	Política Integral para las Mujeres Colombianas Conpes 2626 de 1992
1994 – 1998	Política de equidad y participación de la mujer Conpes 2726
1998 – 2002	Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres
2002 – 2010	Política Nacional para la Paz y la Equidad e Igualdad de oportunidades Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo

No obstante a la adopción de estas normas y de documentos de política existe una brecha entre “*el derecho legislado y el derecho aplicado*” (Uprimny, Rodrigo et al. 2011, pág. 55), debido a causas como la invisibilización de los derechos de las mujeres, en especial de las mujeres desplazadas; la existencia de patrones estructurales de discriminación; la no reglamentación y poca efectividad de las leyes y políticas, así

¹⁴ Artículo 13, C.P. “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo”.

¹⁵ Acuerdo Incofer 108 de 2007. Dentro de los criterios de elegibilidad y factores de calificación se contemplan 10 puntos para la mujer campesina que se encuentre en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez, y dos puntos adicionales que no pueden superar el máximo de 10 puntos por cada hijo menor de 16 años. La máxima calificación es 100 puntos, de los cuales 80 se distribuyen en materias que son más difíciles de acreditar por las mujeres: i) contar con activos brutos (35 puntos si se acreditan hasta 40 smlmv); tener vinculación agropecuaria o agroindustrial en el municipio en donde se encuentra el predio (hasta 20 puntos) y experiencia agropecuaria o agroindustrial (hasta 25 puntos).

¹⁶ En desarrollo del Decreto CNAIPD expidió los Acuerdos 3 de 2006 – No discriminación en atención y 8 de 2007 – enfoque diferencial

como la ausencia de indicadores y mecanismos para efectuar su seguimiento y control. Precisamente, nueve años después de la Ley de Mujer Rural, norma a la que quedan supeditadas las medidas de atención y reparación de las mujeres en la Ley de Víctimas, solamente se han reglamentado tres¹⁷ de sus 34 artículos; en el periodo 2006-2010 no se transfirieron recursos al Fommur, y las entidades del sector rural no cuentan con registros estadísticos e indicadores diferenciados que permitan valorar el cumplimiento de los objetivos de las Leyes mencionadas, particularmente de las Leyes 731, 823 y 1232¹⁸. En esta última se faculta al Gobierno para definir las entidades encargadas de la inspección, seguimiento y control de las políticas, programas, proyectos y planes especiales para las mujeres cabeza de familia.

¹⁷ Capítulo VI. Artículos 24, 25 y 26.

¹⁸ Se han adelantado iniciativas coyunturales como el Proyecto de Mujeres Ahorradoras en el marco del Programa de Generación de Ingresos de Acción Social con apoyo del IICA. Así mismo, programas del Ministerio de Agricultura como el de Oportunidades Rurales tienen efectos marginales en las mujeres: de los más de 24 mil beneficiarios algo más de 9 mil son mujeres (IICA, 2010).

3. Derechos de las mujeres a la restitución de las tierras y territorios

De manera previa al análisis y comentarios sobre la Ley 1448 de 2011 “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*” (en adelante Ley de Víctimas), a continuación se hará una breve descripción de los avances de la Política de Atención a la Población Desplazada, con base en: i) en la Ley 1450 de 2011 que adopta el Plan Nacional de Desarrollo – PND “*Prosperidad para Todos 2010 – 2014*” y las Bases del Plan (en adelante las BPND), y ii) en el *Pronunciamiento del Gobierno sobre la Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia* presentado por el Gobierno a la Corte en marzo de 2011 (en adelante el Informe), en respuesta al Auto 385 de 2010, en el que la Corte solicita al Gobierno elegido para el periodo 2010 – 2014 fijar “*su posición frente a las propuestas, enfoques, diagnósticos y resultados presentados en el informe de 1 de julio de 2010*”, por la administración saliente, e indicar los efectos de los cambios normativos y legislativos anucados en la Política de Atención a la Población Desplazada.

3.1. Políticas para la Población Desplazada

A partir de la Ley 387 de 1997 se han diseñado distintas acciones para responder a los deberes estatales frente a la población forzada a abandonar sus lugares de origen. Sin embargo, no ha sido posible combatir el éxodo forzado ni atender integralmente a los afectados. Precisamente estas y otras razones motivaron a la Corte Constitucional a declarar el desplazamiento forzado como un estado de cosas de inconstitucionalidad (ECI) y a ordenar la revisión, adecuación y formulación de políticas conducentes a garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas de ese fenómeno (Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento).

En el Informe de marzo de 2011, el gobierno se compromete a ejecutar una “*NUEVA POLÍTICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA*” (Informe, pág. 33), cuya formulación se encuentra en trámite y está estrechamente articulada a las iniciativas legislativas propuestas por el Gobierno y adoptadas por el Congreso (Leyes 1448 y 1450 de 2011), así como a otras que se encuentran en curso (Ley Agraria y de Desarrollo Rural¹⁹). De igual forma la ejecución de la Nueva Política está condicionada a las reformas de la institucionalidad y a decisiones administrativas, en especial a la adopción del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en los términos de la Ley de Víctimas.

La Nueva Política se estructura en torno a tres componentes: i) prevención y protección; ii) atención integral y iii) verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. Complementariamente se establecen cuatro ejes transversales: i) enfoque diferencial de género, etnia, edad y discapacidad; (ii) capacidad institucional y sistemas de información; (iii) participación; y (iv) articulación Nación territorio. A través de la Nueva Política la administración 2010 - 2014 aspira a:

“dar una respuesta efectiva a la crisis humanitaria que vive la población desplazada, corregir las falencias e incongruencias que han sido detectadas tanto por el propio Gobierno, la sociedad civil y la Corte Constitucional, asegurar la efectividad de los derechos de la población desplazada e igualmente, adoptar las medidas que sean necesarias para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional” (Informe, pág. 34)²⁰.

En esta línea, actualmente se revisan las políticas públicas del componente de atención integral: i) atención integral básica²¹, ii) generación de ingresos, iii) vivienda, iv) tierras y vi) retorno y reubicación, así como las de prevención y de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, las que deben conducir:

¹⁹ Le corresponde al Ministerio de Agricultura presentar el proyecto antes del 6 de diciembre (LV, artículo 2006).

²⁰ Para este fin, se desarrollará un indicador global de restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación (BPND, pág. 356).

²¹ Comprende los 8 derechos mínimos definidos por el Sistema Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada: Subsistencia mínima - atención Humanitaria, identidad, salud, educación, alimentación, reunificación familiar, orientación ocupacional y el alojamiento.

“(…) efectivamente a lograr el goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados, lo cual comprende dos aspectos esenciales (...): (i) la orientación de manera racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad [criterios de racionalidad] y (ii) la incorporación de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad indígenas, y afrocolombianos” (Auto 385 de 2010, pág. 25, Subrayado fuera de texto).

3.2. Enfoque de género en la Nueva Política

En el Auto 092 de 2008, la Corte realiza un amplio diagnóstico sobre la situación de las mujeres víctimas del desplazamiento, en el que identifica:

- 18 facetas de género del éxodo forzado que afectan *“de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres”*²², las que a su vez incorporan:

“(1) patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento pero que se ven potenciados y degenerados por el mismo, impactando en forma más aguda a las mujeres desplazadas” y

“(2) “problemas específicos de las mujeres” forzadas a desplazarse.

- 10 riesgos específicos que enfrentan las mujeres en el marco del conflicto, entre los cuales se encuentran la violencia sexual, el despojo de tierras y de su patrimonio, y la persecución y asesinato o desaparición de su proveedor económico, así como de sus redes de apoyo material y social²³.

Con base en el citado diagnóstico ese Tribunal concluye que:

*“El impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres y sus numerosas facetas de género, con la nueva serie de violencias, inequidades e injusticias que de allí se derivan, son catalizados significativamente por la invisibilidad del problema, particularmente a nivel oficial. Esta invisibilidad se traduce en la **inexistencia de una política pública específica** para responder de manera efectiva a las distintas facetas de género del desplazamiento interno, así como al impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre la mujer, inexistencia que se ha acreditado con claridad meridiana ante esta Corporación” (Auto 092 de 2008, Resaltado fuera de texto).*

Es por ello, que ese Tribunal constitucional ordena:

- Incorporar el enfoque diferencial de género en la Política de Atención a la Población Desplazada con el *“objeto de proteger los derechos fundamentales de las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado (...)”*.
- Aplicar las presunciones de: 1. *“vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD”*, y 2. *“prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia”*.
- Crear *“trece programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para el desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres”*, entre los cuales se encuentra el de facilitación de acceso a la propiedad de tierras, el de apoyo a las mujeres desplazadas que son jefes de

²² En lo que respecta a la Política de Atención a la Población Desplazada, desde la Sentencia T 025 de 2004, la Corte señaló la necesidad de dar un tratamiento diferencial a aquellas personas que hacen parte de “grupos especialmente protegidos” y de aquellas que se encuentran en situación “de urgencia extraordinaria”. Corte Constitucional. Sentencia T - 025 de 2004. El enfoque diferencial también se incluye en el Auto 200 de 2007 (Protección: atención particular a (...) sujetos de especial protección constitucional, tales como (...) madres cabeza de familia, (...)) y Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008 (carencia en indicadores de enfoque diferencial).

²³ Gran parte de los riesgos fueron presentados a la Corte en la sesión de información técnica realizada en mayo 10 de 2007, en la que participaron mujeres en situación de desplazamiento, organizaciones de mujeres y de derechos humanos.

hogar y de facilitación de acceso a oportunidades laborales y productivas; y los de protección especial a las mujeres indígenas y afrodescendientes²⁴.

Posteriormente, en el Auto 237 de 2008, la Corte se refirió al incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 y exigió la adopción de los “Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las Mujeres Colombianas”, presentados por organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento.

En el Informe de marzo de 2011, se indica que la incorporación del enfoque de género en la Nueva Política y, por ende, en las políticas que la integran, entre ellas la Política de Tierras y Territorios se desarrollará en el “Plan Integral para la prevención y atención integral del impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres en Colombia” (En adelante Plan Integral), en el que se subsumirán los 13 programas ordenados por la Corte. El Plan Integral hará parte de la “Política Pública Nacional de Equidad de Género para Garantizar los Derechos Humanos Integrales e Interdependientes de las Mujeres y la Igualdad de Género”, prevista en el Plan Nacional de Desarrollo – 2010 – 2014. A través de esta política, liderada por el Vicepresidente, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, con el acompañamiento de ONU Mujeres y en cuya construcción participan plataformas de las organizaciones del movimiento social de mujeres (Informe, pág. 311)²⁵, se

“desarrollará[n] planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia” en el marco de “los estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos de las Mujeres con un enfoque multisectorial y transversal” (Ley del PND, artículo 177)²⁶.

En ese orden de ideas, mediante el Plan Integral, que se proyecta adoptar en marzo de 2012²⁷, el gobierno pretende superar los rezagos en el cumplimiento de las órdenes de la Corte en el Auto 092 de 2008²⁸ de forma tal que se avance en el goce efectivo (En adelante GED) de ocho derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, entre ellos los derechos a: i) la no discriminación, ii) la propiedad, iii) la igualdad en el acceso a recursos para la generación de ingresos, iv) la vivienda digna y v) la participación en el diseño,

²⁴ Los trece programas ordenados por la Corte son: a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado; b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas; c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas; d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas; e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada; f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años; g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas; h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas; i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas; j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos, y k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.

²⁵ En el componente “Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social” de las BPND se hace un breve diagnóstico sobre algunas de las problemáticas que afectan a las mujeres, entre ellas la violencia sexual, las diferencias laborales y salariales entre hombres y mujeres, la no visibilización del aporte del trabajo no remunerado, los mayores niveles de pobreza y los graves efectos del desplazamiento en las mujeres. No obstante, las acciones se limitan a anunciar la creación del Observatorio Nacional de Violencias; la reglamentación de normas, como la de Mujer Rural y la formulación del Plan Integral (BPND, págs., 373 a 379).

²⁶ Artículo 177°. EQUIDAD DE GÉNERO. El Gobierno Nacional adoptará una política pública nacional de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina Y Rom. La política desarrollará planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. // Esta política pública será construida de manera participativa bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer (ACPEM), la cual será fortalecida institucional y presupuestalmente para el cumplimiento efectivo de sus responsabilidades y funciones. // PARAGRAFO: La política pública asegurará el cumplimiento del Estado colombiano de los estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos de las Mujeres con un enfoque multisectorial y transversal.

²⁷ Ver: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Presentación en power point “Avances en el proceso de Acuerdos para la Participación en el proceso de Construcción de la Política Pública Nacional de Mujer para la Equidad de Género”. Abril 2011.

²⁸ A marzo de 2011 se habían diseñado 10 de los 13 programas, entre ellos el de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas (Informe del 14 de Abril de 2010).

ejecución y seguimiento de políticas, incluyendo el “*sub enfoque diferencial*” para mujeres indígenas y afrocolombianas en riesgo o en situación de desplazamiento²⁹.

²⁹ Los otros derechos son: a una vida libre de violencias, a la salud integral y a la educación.

3.3. Política de Tierras y Territorios (PTT)

Debido a que el componente de tierras de la Política de Atención a la Población Desplazada, junto con los de vivienda y generación de ingresos no se ajustaban en su diseño a los lineamientos sobre el GED de la población desplazada, en el Auto 008 de 2009 la Corte ordena “*reformular la política de tierras*” e incorporar el subenfoco diferencial de género. Si bien, el gobierno ha presentado varios documentos³⁰, en el Informe de marzo de 2011, se señala que el objetivo de la política consiste³¹:

“[C]ontribuir a restablecer el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, en riesgo de desplazamiento, y otras víctimas del despojo (PSD, PRD, OVD) a causa de la violencia armada, sobre la tierra y el territorio, mediante un enfoque de acceso a la justicia integral y diferencial” (Informe, pág. 191).

La implementación de la PTT se condicionaba a la expedición de la Ley de Víctimas, en especial a la creación del procedimiento de justicia transicional para la restitución y a las instancias administrativas y judiciales en la materia.

3.4. Ley de Víctimas

Efectivamente, ante la inexistencia de procedimientos y de una institucionalidad especializada para garantizar la reparación integral y la restitución de las tierras y territorios de las víctimas, el gobierno presentó a consideración del Congreso el proyecto de restitución de tierras que se incorporó al proyecto de Ley de Víctimas sancionado por el Presidente de la República el 9 de junio de 2011. A continuación se hará una breve descripción de la Ley 1448 de 2011, en torno a los derechos de las víctimas, la institucionalidad, la acción de restitución y el enfoque diferencial.

3.4.1. Derechos de las víctimas en materia de reparación

En la Ley se establecen medidas de atención, ayuda humanitaria y reparación a las víctimas, según la fecha de ocurrencia de las violaciones, así:

- a) **Víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional diferentes al desplazamiento y a violaciones de los derechos de propiedad y posesiones sobre tierras**³² (artículo 3): Personas que de manera individual o colectiva sufrieron daños por hechos acontecidos a partir de, 1º de enero de 1985, las que serán destinatarias de la indemnización administrativa³³, ayuda humanitaria³⁴, medidas de asistencia y atención³⁵, rehabilitación³⁶, satisfacción³⁷, simbólicas, de no repetición³⁸ y reparación colectiva³⁹, acceso a vivienda⁴⁰, así como a otras medidas que pueden tener “*efecto reparador*”.

³⁰ “*Propuesta de Lineamientos de Política de Tierras y Territorios para Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado, y del Despojo*” (Junio 25 de 2009); “*Lineamientos de Política de Tierras y Territorios para Población Víctima del Desplazamiento Forzado, en Riesgo de Desplazamiento Forzado y del Despojo: Mecanismos de Implementación, Metas y Cronograma*” (Octubre 5 de 2009). “*Avances de la Política de Tierras y Territorios*” (Julio 1 de 2010).

³¹ Dicho objetivo se realizará mediante cinco ejes estratégicos: i) restitución, ii) compensación y iii) prevención – protección, y como ejes transversales iv) institucionalidad y v) sistemas de información.

³² En esta categoría se encuentran las víctimas de la Ley 782 de 2002, modificada mediante las Leyes.

³³ LV, Artículos 132 a 134.

³⁴ Artículos 47 y 48, ídem.

³⁵ Artículos 49 a 59, ídem.

³⁶ Artículos 135 a 138, ídem.

³⁷ Artículos 139 a 148, ídem.

³⁸ Artículos 149 y 159, ídem.

³⁹ Artículos 151 y 152, ídem.

⁴⁰ Artículos 123 a 127, ídem.

- b) **Víctimas del delito de desplazamiento**⁴¹. Las mujeres y hombres forzados a migrar, quienes tendrán derecho a las medidas previstas en la política “*pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada*”, la que como ya se indicó está en etapa de formulación y de adopción de la Ley de Víctimas, en la que se contemplan como medidas de reparación: i) la atención humanitaria (inmediata, de emergencia; y de transición); ii) la atención integral en el retorno o reubicación (identificación, salud, educación, alimentación, reunificación familiar, vivienda digna y orientación ocupacional), y iii) la indemnización administrativa, en los montos que determine el Gobierno, la que podrá ser entregada en dinero y a través de subsidios de tierras y vivienda rural o urbana, entrega de otros predios en reemplazo del abandonado, adjudicación de tierras adquiridas por el Estado o de baldíos (artículo 132, Parágrafo 3°).
- c) **Víctimas de hechos anteriores a las fechas definidas en la Ley: 1° de enero de 1984**. Únicamente tendrán derecho a las medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición, sin que ello implique la necesidad de individualizarlas (artículo 3).
- d) **Víctimas de delitos contra la propiedad y posesiones**. Se refiere exclusivamente a las mujeres y hombres que hubieren sido despojadas u obligadas a abandonar sus tierras “*entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley*” – 10 de junio de 2021-, quienes tendrán derecho a acudir a la acción de restitución para recuperar sus bienes, recibir otro bien en reemplazo del no restituido o una compensación económica (artículo 75)⁴².

3.4.2. Institucionalidad para la atención y reparación de las víctimas

La Ley crea el Sistema Integral de Atención y Reparación de las Víctimas (SIARVI) y la respectiva institucionalidad según la categoría de las víctimas, antes enunciada:

- **Víctimas de las categorías a), b) y c)**
 - i. El Comité Ejecutivo encargado de reglamentar la Ley; diseñar y adoptar el Plan Nacional de Atención y Reparación, y supervisar su ejecución (artículos 163 a 165).
 - ii. El Departamento Administrativo de Atención y Reparación de las Víctimas en el que se transforma Acción Social, al que le compete coordinar y ejecutar la política de inclusión social y de reintegración, así como coordinar las actividades en materia de reparación y atención a víctimas con el mencionado Comité Ejecutivo (artículo 170).
 - iii. La Unidad Administrativa de Atención y Reparación (artículos 166 a 169), adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), que ejecutará la política de reparación, tendrá a su cargo el Registro Único de Víctimas (artículo 154 a 158)⁴³, el Fondo para la Reparación de Víctimas (artículo 177)⁴⁴ y promoverá la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (artículo 173)⁴⁵; iv) el Centro de Memoria Histórica (artículo 144); y v) la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, integrada por los organismos de control y representantes de las víctimas (artículo 201).

⁴¹ Se trata de “*la persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley*” (artículo 60, Parágrafo 2).

⁴² La meta gubernamental a 10 años es adelantar 360.000 procesos de restitución, de los cuales 160 mil corresponden al periodo 2010 – 2014, 20.000 de ellos a diciembre de 2011 (Informe de marzo de 2011, BPND, e intervención del Presidente Juan Manuel Santos en la sanción de la Ley 1448 de 2011, respectivamente).

⁴³ Subsume el Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

⁴⁴ Se trata del Fondo de Víctimas de la Ley de Justicia y Paz con las reformas que le introduce la Ley de Víctimas.

⁴⁵ Esta Unidad asume las funciones de la CNRR y de las CRRB (artículo 171)

- **Víctimas de despojo o abandono de predios (literal d):**

- i. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UGTD) adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la que le corresponde, en un plazo de 10 años, entre otras funciones: i) recepcionar las solicitudes de restitución; ii) acopiar las pruebas de abandonos o despojos forzados, iii) tramitar los procesos de restitución en nombre de los despojados, iv) llevar el Registro de tierras despojadas y abandonas forzosamente⁴⁶; v) pagar las compensaciones ordenadas por la instancia judicial, y vi) administrar el Fondo para la Restitución. La UGTD tendrá un Consejo Directivo y un Director nombrado por el Presidente (artículos 103 a 113).
- ii. Los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de las Salas Civiles de Tribunales Superiores de Distrito Judicial Especializadas en Restitución de Tierras, que serán creados por el Consejo Superior de la Judicatura (artículos 79, 80 y 119).
- iii. La Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro (artículos y 120).

3.4.3. Acción de restitución

En la Ley se establece un procedimiento administrativo – judicial transicional para la acción de restitución de las tierras, entre cuyos pasos se encuentran (artículos 80 a 94, 100 y 101):

- i. Solicitar la inscripción del predio despojado o abandonado en el Registro de tierras despojadas y abandonas forzosamente. La inscripción del predio es requisito de procedibilidad para adelantar la acción de restitución.
- ii. Presentar la solicitud de restitución al Juez Civil del Circuito del lugar donde se halle ubicado el bien solicitado, directamente o a través de la Unidad.
- iii. Iniciar el proceso judicial ante el citado Juez al que le compete decidir, salvo que existan personas que se oponen a la solicitud, en cuyo caso el Juez tramitará el proceso hasta antes del fallo y lo remitirá al Magistrado del Tribunal para dictar sentencia dentro de los 4 meses siguientes a la presentación de la solicitud. La sentencia podrá ordenar:
 - La restitución y entrega material del predio dentro de los tres días siguientes, para lo cual la instancia judicial correspondiente ordenará el desalojo en los casos en que el predio se encuentre ocupado por terceros, diligencia que deberá surtir en un término de 5 días.
 - La declaración de propiedad a favor de la víctima poseedora que haya cumplido el término de prescripción previsto en la Ley de 2002, o la orden al Incoder de titular el baldío a favor del ocupante restituido, respectivamente (artículo 91 literal f), g) y h)).
 - La compensación en dinero o en especie cuando no es posible la devolución del mismo predio por razones de riesgo en la vida o integridad de los restituidos; riesgo de desastre natural; despojos sucesivos y fue restituido a otra víctima, destrucción irrecuperable o imposibilidad constitucional o legal. En este caso, el fallo será objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil (artículo 97).
 - La compensación a favor de los opositores que demuestren su buena fe exenta de culpa en la posesión del predio restituido (artículo (98).
 - La autorización para la suscripción de contratos de uso entre la(s) víctima(s) con derecho a la restitución y el opositor que estuviera desarrollando un proyecto agroindustrial productivo, siempre que dicho opositor pruebe su buena fe exenta de culpa en el proceso. En caso contrario, el

⁴⁶ En la Ley de Víctimas se define el abandono forzado como “la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento” y el despojo como “la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia” (artículo 74).

Magistrado dispondrá la entrega del predio a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con el fin de que lo explote a través de terceros y “*destine el producido del proyecto a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución*” (artículo 99).

- iv. El trámite del recurso de revisión ante la Corte Suprema de Justicia, en los casos en que se interpusiere, el que deberá fallarse dentro de los dos meses siguientes.

En el trámite de la acción de restitución se aplicarán las presunciones de derecho y legales a favor de las víctimas (inexistencia de contratos, presunciones, nulidad actos judiciales y administrativos, entre otras), las que invierten la carga de la prueba. Es decir a las víctimas les basta con aportar una prueba mínima del despojo y de su calidad de propietario, poseedor u ocupante y a los que se oponen a la restitución les corresponde probar su buena fe y el derecho que alegan (artículos 77 y 78).

La protección del predio restituido se dará a través de: i) la aplicación de las medidas de aseguramiento que se derivan de la Ley 387 de 1997; ii) la declaratoria de nulidad de actos administrativos a través de los cuales se hubiese facilitado y legalizado el despojo, y iii) el cumplimiento de las órdenes de la instancia judicial relacionadas con: a) La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, b) la inscripción de la sentencia en las oficinas de notariado y registro; c) la cancelación de antecedente registral y de los correspondientes asientos e inscripciones registrales efectuadas con posterioridad al despojo o abandono, y d) la cancelación de la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, cuando a ello hubiere lugar (artículo 91). Adicionalmente, la persona restituida no podrá realizar actos de transferencia sobre el predio con particulares y serán ineficaces las negociaciones realizadas durante los siguientes dos años a la decisión judicial, salvo que se trate de actos entre el despojado y el Estado o que medie autorización previa, expresa y motivada de la instancia judicial que ordenó la devolución del bien (artículo 101).

3.4.4. Enfoque diferencial de género

La igualdad y el enfoque diferencial son dos de los principios de la Ley de Víctimas (artículos 6 y 13)⁴⁷. Gran parte de los desarrollos normativos con perspectiva diferencial de género que se mencionan a continuación, se incorporaron gracias a los valiosos aportes de la bancada de mujeres del Congreso, la Organización Nacional de Mujeres del Partido Conservador⁴⁸ y a la participación activa de las Organizaciones de mujeres. En particular por el proceso adelantado por la Corporación Sisma Mujer con el apoyo de ONU mujeres y en coordinación con algunas organizaciones del movimiento de mujeres y otras mixtas, pues durante el trámite del proyecto de ley se desarrolló una estrategia de incidencia por cuenta de la cual fueron incorporadas disposiciones favorables a los derechos humanos de las mujeres entre ellas el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, (art.28), los programas de protección con enfoque diferencial (art. 31), el derecho a no ser confrontada con el agresor (art. 35), la complementariedad de los principios de prueba de violencia sexual (art. 38), la asistencia judicial diferencial (art. 43) y el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos para las mujeres víctimas (art. 54), el reconocimiento de la convivencia para la legitimación de la restitución (art.81), el requisito del consentimiento previo para el acompañamiento de la fuerza pública en los procesos de restitución para las mujeres (art. 116), la prioridad en la adjudicación de tierras para las mujeres conforme a la ley 731 (art. 117), los programas de condonación de créditos (art.121), el enfoque diferencial para las mujeres víctimas (art.137), así como distintas medidas de satisfacción (art. 139 lit. g, k y l), memoria histórica (art.145

⁴⁷ Artículo 6°. Igualdad. Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica, y ARTÍCULO 13. ENFOQUE DIFERENCIAL. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. // El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

⁴⁸ Intervención de la Senadora Myriam Paredes, Informe discusión y aprobación en segundo debate Plenaria del Senado de la República al PL. 213 de 2010 Senado, 107/10 Cámara acum. 085/10 Cámara.

parágrafo) y garantías de no repetición (art. 149 lit., d, h y s):. Estas y otras disposiciones fueron finalmente las aprobadas para garantizar los derechos de las mujeres, veamos:

- i. Frente a las víctimas mujeres de los literales a), b) y c). Entre otras medidas se consagran: i) el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia (artículo 28, numeral 12); la atención y reparación diferencial lo que se refleja en: (1) los criterios para la revisión, diseño e implementación de los programas de protección (artículos 31, 32 numeral 8 y 149, literal x); (2) la prioridad para las mujeres cabeza de familia en relación con el acceso a programas académicos (artículo 51); (3) las medidas especiales en casos de violencia sexual, entre ellas el protocolo para la investigación de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, y la presencia de personal especializado en las audiencias (artículos 35, 38 y 42), así como el derecho a no ser confrontadas con los agresores (artículo 35) y la asistencia judicial con criterio de asesoría diferencial para las mujeres víctimas (artículo 43), (4) las medidas de rehabilitación para las mujeres y el Programa de Atención Sicosocial y Salud Integral a las víctimas (artículos 136 a 138), (5) las campañas de prevención y reprobación de la violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes y la política de tolerancia cero a la violencia contra las mujeres en las instituciones públicas como garantías de no repetición (art. 149), y (6) el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas, (artículo 54).
- ii. Con respecto a las mujeres víctimas de violaciones de sus derechos a la tierra se disponen las siguientes medidas en la acción de restitución (artículos 114 a 118):
 - La creación, por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UGRT) “*de un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución*” (artículo 114).
 - La prelación a favor de las solicitudes de restitución presentadas por madres cabeza de familia por parte de la UGRT y las instancias judiciales (art. 115), las que serán recepcionadas en ventanillas de atención preferencial y por personal capacitado en acciones afirmativa y enfoque de género (artículo 114).
 - La atención especial por parte de la UGRT para garantizar la entrega del predio y las condiciones de seguridad para la entrega y la permanencia en el predio por parte de las autoridades de policía o militares, en los casos en que las mujeres de manera voluntaria las soliciten o las acepten (artículo 116).
 - La prioridad de las mujeres restituidas en los beneficios de la Ley de Mujer Rural (artículo 117).
 - La titulación conjunta del inmueble restituido a los dos cónyuges o compañeros permanentes que cohabitaban al momento del desplazamiento así no estuvieran unidos por ley, o a nombre de la mujer cuando el cónyuge o compañero permanente haya sido asesinado o se encuentre desaparecido, y su inscripción en la correspondiente oficina de registro, sin perjuicio de que el cónyuge o compañero, participe o no en el proceso (artículos 91 y 118).
 - La priorización de las mujeres cabeza de familia, especialmente a las que retornan en el acceso a programas de subsidio familiar de vivienda (artículo 123).

El desarrollo de estas y otras medidas se dará a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral (artículo 176)⁴⁹, el que deberá ser formulado por el Comité Ejecutivo del SIARVI y adoptado mediante documento Conpes, a más tardar el 8 de junio de 2011 (artículos 175 y 176).

En esta materia resulta necesario que las medidas adoptadas por el gobierno tengan en cuenta que las mujeres están expuestas a mayor riesgo en los procesos de restitución dado que los varones en mayor proporción los asesinados y las mujeres (madres, viudas, hermanas) sobrevivientes son quienes en gran medida asumirán la reclamación para que sus tierras les sean restituidas. Por ende los programas de protección deben atender esta situación y prever mecanismos especiales para salvaguardar los riesgos que enfrentarán las mujeres.

3.5. Vacíos y omisiones de la Ley de Víctimas

⁴⁹ Algunos números de los artículos presentados originalmente en el informe del gobierno tuvieron que ser modificados según el texto oficial aprobado en sesión plenaria del Senado de la república del día 24 de mayo de 2011.

En seguida, en primer lugar, se presentan algunos vacíos y omisiones de la Ley de Víctimas, que afectan de manera especial el derecho a la reparación integral de las mujeres, en especial su derecho a que le sean restituidas las tierras abandonadas o despojadas en el marco de la Política de Tierras y Territorios (PTT), en los términos de la *NUEVA POLÍTICA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA*. En segundo lugar, se mencionan algunas omisiones en la Ley de Víctimas que menoscaban derechos reconocidos en instrumentos nacionales e internacionales.

3.5.1. Con respecto a la Nueva Política para población desplazada

En la Ley de Víctimas no se desarrolla la articulación de la Política de Tierras y Territorios con enfoque de género con otras políticas de atención a la población desplazada previstas en el documento de marzo, específicamente con las de vivienda y generación de ingresos, retorno y reubicación, prevención y protección y verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

a) **Sinergia entre la PTT con las políticas de vivienda (PV) generación de ingresos (PGI).** En la Ley de Víctimas no se define la articulación entre la PTT y la de vivienda pese a que en las Bases del PND se señala que:

“[L]as políticas de Vivienda y Generación de Ingresos son el eje fundamental para lograr el restablecimiento social y económico de la PVDFV, y la Política de Restitución de Tierras y Territorios, al reparar el abandono y despojo, contribuirá significativamente a este objetivo” (BPND, pág. 354).

Con respecto a la PV, tanto en el precitado Informe como en la Ley 1448 se omiten los deberes en materia de reparación a las mujeres por el abandono y pérdida o despojo de las viviendas en los términos establecidos en los Principios Pinheiro, entre otros instrumentos internacionales en la materia. Ciertamente, la PV se limita a propender por garantizar vivienda digna a las mujeres desplazadas para contribuir a su restablecimiento social y económico y, en consecuencia, como se expresa en el documento de marzo, no es una “*política reparadora*” (Informe, pág., 168).

Con respecto a la PGI en el multicitado Informe se expresa la necesidad de ajustar el documento Conpes 3616 de 2010, “*Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*”, en aspectos como: i) la identificación de perfiles laborales por género, etnia, edad y discapacidad para el diseño de rutas diferenciadas, ii) la puesta en marcha del *Programa Asistencia Técnica Integral para Población Desplazada en proceso de reubicación o retorno*, y iii) la posibilidad de que las víctimas acudan a la oferta estatal de programas y proyectos existentes⁵⁰. Sin embargo, estos aspectos no son desarrollados suficientemente en la Ley de Víctimas. De esta manera puede afirmarse que las medidas encaminadas a garantizar los derechos patrimoniales de las mujeres quedan, al igual que para todas las víctimas, supeditadas al avance y concreción de la Nueva Política, la que, a su vez, depende de iniciativas legislativas como la Ley Agraria y de Desarrollo Rural.

b) Articulación de la PTT con la Política de retorno y reubicación (PRR)

Asimismo, en la Ley de Víctimas se establece que una de las funciones de la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas es coordinar los retornos y/o reubicaciones de las personas y familias que fueron víctimas de desplazamiento forzado, incluyendo a las que están fuera del país (artículo 66). No obstante, no se aclara cómo se articulará lo previsto en la Ley de Víctimas con los anuncios del Informe de marzo sobre la puesta en marcha del “*Esquema de articulación y coordinación para la cesación de la vulnerabilidad en*

⁵⁰ Específicamente en materia de GI para las mujeres, se prevé la continuidad del Programa de Mujeres Productivas que impulsan el Ministerio de Comercio, el Sena y Acción Social con apoyo de los CTAIPD y organismos de cooperación internacional, para mujeres localizadas en municipios identificados entre los de mayor expulsión y el Programa de generación de Ingresos con Enfoque Sicosocial que adelantan el Ministerio de Protección Social y OIM en municipios en los que existe un alto porcentaje de víctimas del desplazamiento. Vale señalar que en la oferta estatal para el sector rural con programas como el de (Oportunidades Rurales y Apoyo a las Alianzas Productivas del sector rural no existen un tratamiento diferencial para las víctimas, y que su cometido principal es impulsar el agro, como una de las cinco locomotoras del crecimiento económico previsto en el Plan Nacional de Desarrollo.

el marco del retorno y la reubicación”⁵¹ y la reformulación de la política de retorno y reubicación presentada en octubre de 2010, cuyo objetivo consiste en:

“Coordinar y articular el diseño e implementación de acciones Estatales dirigidas a garantizar la materialización del derecho al retorno y a la reubicación, en condiciones de seguridad, dignidad, voluntariedad y sostenibilidad; de tal manera que se contribuya a la estabilización socioeconómica, la reparación integral, y al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia” (Informe, pág. 238).

En esta línea en el Informe se indica que:

“los retornos y las reubicaciones son el marco en el cual las distintas políticas públicas para la víctima población del desplazamiento forzado por la violencia deben converger, a fin de lograr su estabilización socio económico y reparación de las víctimas de la violencia” (Informe, pág. 238).

Así las cosas, es en el retorno o en la reubicación que se aspira a garantizar el goce efectivo de derechos y la reparación de las víctimas en general y de las mujeres en particular (Informe, págs. 244-245). Sin embargo, en la Ley de Víctimas la implementación de la PRR se traslada a los entes territoriales (arts. 172 – 173) y específicamente serán los Comites Territoriales de Justicia Transicional que crea la Ley los:

“encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración” (artículo 172).

En esta medida, según la disposiciones de la Ley de Víctimas, la realización de los derechos de las mujeres restituidas en materia de salud, educación, alimentación, atención psicosocial, atención humanitaria, reunificación familiar, acceso a servicios públicos básicos, seguridad alimentaria, ingresos y trabajo, entre otros, estarán condicionadas a la capacidad institucional y financiera de los municipios y a la voluntad política de sus autoridades.

c) Articulación de la PTT con la política de prevención y protección

En el Informe de marzo se señalan entre los ajustes realizados a la Política de Prevención y Protección su articulación con la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario que se está formulando con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual la Mesa Nacional de Prevención y Protección está construyendo un “nueva estrategia” para los procesos de retorno y reubicación “con el fin de establecer medidas de prevención y protección que respondan a la dinámica particular de cada grupo poblacional” (Pág., 91). Igualmente se señala que el Programa de protección a las mujeres se desarrollará en el Proyecto de Ley de Mujeres también en formulación y frente al cual las organizaciones del movimiento social de mujeres han expresado su preocupación como fue señalado arriba (Informe, págs. 34 y 81).

En definitiva, no existe una política integral de protección y prevención efectiva para las víctimas del delito de desplazamiento, en general, ni para las mujeres forzadas a abandonar sus predios o que fueron despojadas de ellos, en particular. Esta situación se refleja en la Ley de Víctimas en la que si bien se reconoce el “derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional” (artículo 28, numeral 8), las medidas de prevención y protección se limitan a:

⁵¹ Bases del PND 2010 – 2014.

- Los Programas de Protección existentes en proceso de revisión (artículo 32).
- Los planes y programas con enfoque diferencial que adopten los gobernadores y alcaldes con el apoyo de la Policía Nacional para mantener, conservar y restablecer el orden público y garantizar la seguridad y protección personal de las víctimas (artículo 174).
- La adopción por parte de las autoridades de medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras (artículo 31).
- La formulación de estrategias de seguridad pública por parte de los Ministerios del Interior y de Justicia, Defensa y Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios, especialmente en los municipios en los que se adelanten procesos de restitución (artículos 31 y 32).
- El acompañamiento y la colaboración de las autoridades de policía o militares para asegurar la entrega del predio restituido y “*para procurar mantener las condiciones de seguridad*” que permitan a las mujeres “*usufructuar su propiedad*”, previa concertación con ellas (arts. 91 y 116).

Ahora bien, es claro que el goce efectivo del derecho a la restitución de las tierras no se agota en la existencia de medidas integrales de prevención y protección para evitar violaciones contra la vida e integridad de las mujeres y sus familiares, sino que se requieren también de medidas para asegurar los derechos sobre las tierras restituidas. Ello implica, por lo menos, contar con mecanismos claros y expeditos de protección de tierras y patrimonio, con medidas eficaces y oportunas para sanear los predios restituidos, de la otra y acciones efectivas para combatir la impunidad en el despojo y usufructo de las tierras abandonadas por las víctimas.

La definición de medidas claras en estos aspectos guarda estrecha relación con las necesidades de las mujeres (jefas de familia y viudas), quienes se ven gravemente amenazadas de perder sus derechos a la tierra dado que no conocen ni tienen información sobre las actividades realizadas por sus cónyuges o compañeros, ni poseen la capacidad, asesoría y documentación para exigirlos; la baja posibilidad de contar con recursos y capacidades para negociar y proponer alternativas diferenciales para el alivio de los pasivos en la búsqueda de recuperar su patrimonio y el de sus hijos, de la otra⁵², y la situación de indefensión para enfrentar a quienes se apropiaron de los predios.

Sin embargo, pese a que en el Informe se indica la necesidad de adelantar reformas normativas e institucionales para el mejoramiento del Registro Único de Tierras Abandonadas (RUPTA)⁵³, instrumento a través del cual las mujeres pueden solicitar directamente la protección de sus bienes (ruta individual) y obtener asesoría y acompañamiento para reconstruir y reclamar sus derechos (ruta colectiva)⁵⁴, en la Ley de Víctimas no se alude a este instrumento ni a su articulación con el Registro de Tierras Despojadas y Abandonada Forzosamente (RTDA)⁵⁵.

En lo que respecta a los pasivos, si bien en la Ley 1448 de 2011 se reconocen los impactos del desplazamiento en el incumplimiento de las obligaciones impositivas, crediticias y de servicios públicos, entre otras, las medidas adoptadas para sanear los predios quedan supeditadas a las decisiones de las entidades territoriales (prediales y otros impuestos locales) o a la formulación del Programa de condonación de cartera que se diseñe que hará parte del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (artículo 121)⁵⁶.

⁵² Ver: Meertens, Donny (2008) La tierra, el despojo y la reparación: justicia de género para mujeres víctimas en Colombia, Programa Paz y Seguridad de UNIFEM en Colombia, Bogotá).

⁵³ En temas como competencias y responsabilidades de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada (CTAIPD) – declaraciones de situaciones de desplazamiento o riesgo, levantamiento de las medidas, autorizaciones de enajenación, entre otros, así como en la posibilidad de abrir folios de matrícula a favor de poseedores y ocupantes de baldíos.

⁵⁴ Decreto 2007 de 2001 reglamentario de la Ley 387 de 1997.

⁵⁵ La operación del RTDA requiere del fortalecimiento e interoperabilidad de los sistemas de información existentes, a los que se les debe incorporar el enfoque de género, entre ellos los de catastro notariado, del Incoder, de la Dirección Nacional de Estupefacientes – en proceso de liquidación- y de Acción Social (Registro Único de Población Desplazada, Sistema Integral de Población Desplazada y el Fondo de Reparación de Víctimas de la Ley 975 de 2005).

⁵⁶ Ver: Meertens, Donny (2008) La tierra, el despojo y la reparación: justicia de género para mujeres víctimas en Colombia, Programa Paz y Seguridad de UNIFEM en Colombia, Bogotá).

Y, de otra parte, como se señala en seguida en la Ley de Víctimas no se incorporan medidas para reducir la impunidad, a través de la judicialización y sanción de los agentes legales e ilegales vinculados al despojo, al abandono forzado o a la ocupación ilegal e ilegítima de las tierras y territorios.

d) Coherencia de la PTT con la política de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición

En el Informe de marzo se indica que la Política de verdad, justicia y reparación para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia se encuentra en etapa de construcción y que se articulará a las diferentes iniciativas legislativas en la materia⁵⁷, siendo la Ley de Víctimas una de ellas (Informe, págs. 223 y 231). En este sentido, en la Ley 1448 de 2011 contempla como uno de sus cometidos los derechos a la verdad, justicia y reparación integral (artículo 11) y reconoce expresamente los derechos de las víctimas a: i) la verdad (artículo 23), ii) la justicia (artículo 24), iii) la reparación (artículo 25), a través de: a. la restitución de tierras (artículos 72 al 123), b. la rehabilitación (artículos 135 a 138), c. las medidas de satisfacción (artículos 139 a 145), d) la reparación simbólica (artículo 141), e) la reparación colectiva (artículo 148) y f) la reparación de colectivos (artículo 149), y iv) las garantías de no repetición (artículos 146 y 147),

Pese a ello su articulado se ocupa principalmente de la regulación de procesos para asegurar los derechos a la reparación integral y las garantías de no repetición (artículos 159-174). En materia del derecho a la verdad, la Ley 1448 reduce el sentido del derecho particular a la verdad de las víctimas al derecho abstracto de la sociedad a la memoria histórica mediante la creación del Centro de la Memoria Histórica cuyo objeto es reunir y recuperar material documental y testimonios orales relativos a las violaciones de los derechos de las víctimas para proporcionar y enriquecer el conocimiento de la historia política y social de Colombia (artículos 146-148).

En lo que respecta al derecho a la justicia, la Ley de Víctimas señala expresamente que el reconocimiento de la calidad de víctimas no puede ser utilizado como prueba de responsabilidad contra el Estado o sus agentes por parte de ninguna autoridad judicial o administrativa (arts. 9 y 10). De esta manera se desconoce en primer lugar la responsabilidad estatal en la ocurrencia de masivas y sistemáticas violaciones de derechos humanos, dadas las fallas en cumplir con su deber de garantizar, proteger y respetar los derechos. En segundo lugar se ignoran acciones u omisiones de algunos agentes estatales en las violaciones de derechos humanos, pese a que la Corte se ha referido a los desplazamientos ocasionadas por el ejercicio legítimo de la fuerza pública; a las alianzas entre agentes legales, armados o no con ilegales en el despojo de tierra; a la violencia sexual utilizada por parte de todos los actores del conflicto con fines de ejercer control territorial y de recursos (autos 218 de 2007, 004 y 005 de 2009 y 092 de 2008, entre otros). Así mismo se ignora que entidades como el Ministerio de Agricultura y la Superintendencia de Notariado y Registro han documentado y denunciado la participación de servidores públicos en la apropiación ilegítima de tierras ("*despojo administrativo y judicial*") en beneficio de actores ilegales y legales.

El no reconocimiento de esas situaciones impide que las pruebas recaudadas en la acción de restitución hagan parte de procesos penales, disciplinarios y fiscales contra los servidores involucrados lo que además de generar nuevas cargas a las víctimas y al Estado no contribuye a combatir la impunidad (arts. 18 y 120). Asimismo, figuras como el contrato de transacción a través del cual la víctima que reciba la indemnización administrativa desiste de acudir a las instancias judiciales, y los contratos de uso que privilegian los derechos de los ocupantes de las tierras abandonadas por las víctimas van en contravía de los derechos a la verdad, a la justicia y a la no repetición (artículo 132).

Finalmente, si bien la Ley de Víctimas dispone que es deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones de los derechos de las víctimas, la identificación de los responsables, y su respectiva sanción (artículo 24), no es claro como se articulará el proceso transicional de

⁵⁷ Se mencionan específicamente las Leyes 1421 de 2010, *Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006* y la Ley 1424 de 2010 - 'Ley de desmovilizados' y no se alude a la Ley 975 de 2005. Estas normas son altamente cuestionadas por sus limitaciones en esclarecer las causas de las violaciones y judicializar y sancionar a los responsables como garantía de que éstas no se repetirán.

restitución de tierras con el proceso transicional de justicia y paz o con procesos ordinarios en los que se investiga y sanciona a integrantes de los grupos armados ilegales o a sus socios, colaboradores o promotores (parapolítica y paraeconomía).

e) Enfoque de género

Sin lugar a dudas en los documentos analizados (PND y BPND, Informe de marzo de 2011 y Ley de Víctimas) se indica que las políticas, planes y programas y proyectos incorporaran el enfoque diferencial de sexo, edad, etnia, discapacidad y orientación sexual. No obstante, los avances efectivos en la materia se reducen a diagnósticos sobre la discriminación y los efectos del desplazamiento y las violencias en las mujeres y las acciones no trascienden de la “*expresión de ideas o propósitos*”, la “*realización de reuniones o de trámites*”, y anuncios sobre el “*diseño o adopción de medidas de carácter general*” y la “*adopción de planes y programas específicos*”, situaciones que corresponden al nivel de incumplimiento de las ordenes de la Corte, en los términos definidos en el Auto 185 de 2004, ratificado en el Auto 385 de 2010.

Por vía de ejemplo, en lo que respecta a la prevención y protección de las mujeres víctimas o de las que se encuentran en riesgo, además de encontrarse la respectiva Política en formulación y trámite, no se avanza en la mera inclusión retórica del enfoque diferencial para prevenir las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (Informe, pág. 79, 82 y 89). Prueba de ello es que no se especifican cuales son las medidas especiales de prevención y protección a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como las requeridas para superar estereotipos que favorecen la discriminación, ni cuáles son los mecanismos a través de los cuales se garantizará efectivamente la participación de las mujeres en la formulación y adopción de las políticas antes descritas, máxime cuando no se establecen lineamientos para garantizar la presencia de organizaciones femeninas en los pocos espacios contemplados en la ley en los que participan las víctimas: Mesa de Participación de las Víctimas en el Sistema Nacional de Atención y Reparación de las Víctimas (arts. 160, 193 y 194) y Comisión de Monitoreo y Seguimiento (art. 201).

3.5.2. Disposiciones conflictivas o problemáticas

Adicionalmente a los vacíos e inconsistencias antes mencionados, en la Ley de Víctimas se incorporaran aspectos que contrarían estándares internacionales y nacionales de derechos humanos en menoscabo de los derechos de las víctimas en general y de las mujeres en particular, los que seguramente serán objeto de examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Sin ánimo de abarcarlos todos, a continuación se mencionan algunos:

- **Definición de las víctimas** (art. 3). Además del tratamiento diferencial de las víctimas por la época de las violaciones, la Ley aplica para definir los destinatarios de las medidas contenidas en ella cuando la víctima directa haya sido asesinada o desaparecida, las reglas básicas del régimen de sucesiones, dejando por fuera otras personas que sin relación de consanguinidad tenían un fuerte vínculo con ella, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos.
- **Confusión entre las medidas de reparación, asistencia humanitaria y la política social** (artículos 49 a 59). El título que da lugar a la obligación de reparar integralmente a las mujeres víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional y de corregir los daños radica en el no cumplimiento de los deberes del Estado colombiano de garantizar, proteger y respetar los derechos de todos los habitantes dentro de su territorio. Por lo tanto la obligación de reparar no se sustenta en el deber aplicar una política diferencial para las víctimas del desplazamiento como sujetos de especial protección constitucional, de la que se deriva la asistencia humanitaria, ni en los deberes del Estado de contar con políticas sociales para cumplir con los fines constitucionales propios de un Estado de Derecho en materia de la realización de derechos como el de salud, educación, vivienda, trabajo y acceso a tierras, entre otros.
- **No reconocimiento de los daños por el abandono y despojo de tierras.** La restitución de los predios no se acompaña del reconocimiento y pago de la indemnización correspondiente al daño emergente y

al lucro cesante causado por el destierro y abandono de bienes patrimoniales, entre ellos la vivienda en que se habitaba al momento del éxodo forzado, sobre la que no se prevé su restitución o indemnización. Es claro que el goce efectivo del derecho a la reparación integral de las mujeres no se agota en la restitución de las tierras menos cuando no se les reconoce la indemnización justa por los daños materiales e inmateriales del destierro, entre ellos el riesgo que enfrentan las mujeres al verse obligadas a asumir la jefatura de hogar para garantizar su subsistencia y las de sus hijos e hijas pese a su situación especial de vulnerabilidad.

- **Postergación de acciones para garantizar el retorno y la reubicación de las mujeres restituidas.** La garantía de usufructo de los predios a las mujeres restituidas se posterga a la reglamentación de los beneficios de la Ley 731 de 2002 (art. 117) y el acceso prioritario a créditos, asistencia técnica, adecuación predial, programas de comercialización de productos a lo que se adopte en la ley “que regule el desarrollo rural del país” (art. 206).

4. Propuestas sobre medidas de reglamentación

Pese a los vacíos y problemáticas de la Ley de Víctimas antes mencionados, en este aparte se intenta sugerir algunas medidas para su reglamentación en lo que corresponde a los derechos a la tierra de las mujeres víctimas o en riesgo de serlo, a partir de la visibilización de situaciones de exclusión y marginalización de las mujeres víctimas, y del reconocimiento de su papel como protagonistas activas del desarrollo del país, especialmente en lo rural. Como se describe a continuación, la efectiva aplicación de lo previsto en la Ley de Víctimas, en especial de lo señalado en los artículos 114 a 118, requiere de la reglamentación y ejecución de varias de las leyes dirigidas a combatir la discriminación de las mujeres y a crear condiciones para garantizar sus derechos mencionados en la Parte I de este documento, las que a su vez deben complementarse con la adopción de reformas legislativas, especialmente con:

- El Plan Nacional de Desarrollo a través del cual se adoptaron la *“Política Pública Nacional de Equidad de Género para Garantizar los Derechos Humanos Integrales e Interdependientes de las Mujeres y la Igualdad de Género”* (art. 177 ley 1450) y la *política pública nacional para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres* (art 179 ley 1450), de las cuales haría parte a su vez el *“Plan Integral para la prevención y atención integral del impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres en Colombia.*
- La Ley Agraria y de Desarrollo Rural en la que se priorizarán *“las víctimas de despojo y abandono forzado, en el acceso a créditos, asistencia técnica, adecuación predial, programas de comercialización de productos, entre otros”* (art. 206).

4.1.Ley de víctimas y propuestas de reglamentación

4.1.1.Financiación para la Ley de Víctimas con enfoque de género

Una de las cuestiones fundamentales que debe definirse para asegurar las disposiciones en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación que establece el articulado de la Ley de Víctimas es la adopción del Plan Nacional de Financiación, mediante un documento CONPES, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la Ley (artículo 19).

Como principio fundamental del enfoque diferencial en lo que respecta a efectiva realización de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas, el Plan Nacional de Financiación no puede supeditarse a los principios de sostenibilidad fiscal, gradualidad y progresividad pues desconocería su condición de sujetos de especial protección constitucional. En esta línea, el documento Conpes debe incluir la obligación de las entidades de todos los niveles que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, particularmente de las del sector rural y a las que tienen competencia en materia de restitución (arts. 160 y 174, entre otros), de asignar anualmente presupuestos especiales y específicos para garantizar la atención preferencial especializada a las mujeres víctimas del conflicto armado y de la violencia.

Por otro lado, en la medida en que la realización de los derechos de las mujeres restituidas dependerá de los programas y planes de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, así como para suministrar la oferta en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y vivienda, entre otros bienes y servicios para el retorno o la reubicación que definan los Comités Territoriales de Justicia Transicional, es indispensable asegurar que se destinen las asignaciones presupuestales requeridas y se superen las falencias en la coordinación Nación – Territorio (artículos. 162, 173 y 174). Ello implica, evaluar la capacidad de los entes locales en el marco de los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y delegación. De esta forma se avanzará en la armonización entre la restitución y el objetivo de la política de retornos y reubicación que se mencionó arriba.

4.1.2. Disposiciones generales del Plan de atención y reparación a las mujeres víctimas - PARVI

Es función del Gobierno Nacional, dentro del año siguiente a la expedición de la ley, adoptar mediante decreto reglamentario, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual establecerá los mecanismos necesarios para la implementación *de todas las medidas de atención, asistencia y reparación a las que se refiere la Ley de Víctimas* (arts. 175 y 176). Así pues, este Plan y el Documento Conpes⁵⁸ contendrán las medidas a través de las cuales se materializarán los derechos a la restitución de tierras de las víctimas y en especial de las mujeres despojadas o forzadas a abandonar sus tierras.

En la formulación del decreto reglamentario y del Conpes se debe asegurar la participación activa de las organizaciones de mujeres desplazadas y mujeres rurales que hicieron parte del proceso de formulación de las disposiciones de la Ley de Víctimas, con el fin de que se incorporen realmente medidas encaminadas a brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos (artículo 176).

Dentro de las medidas especiales y específicas para las mujeres víctimas, tanto en el decreto como el documento CONPES, deben especificarse e incorporarse temas como los que se señalan enseguida:

- **Registros Únicos de Víctimas y de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas** (artículos 76 y 154).
 - Definir que en los formatos de acopio de información se incluyan casillas discriminadas por sexo que atiendan los 10 riesgos que ocasionan un impacto desproporcionado sobre las mujeres, identificados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008⁵⁹, en especial los relacionados con sus derechos patrimoniales así como su indefensión e inseguridad en la reclamación de sus derechos a las tierras abandonadas o usurpadas.
 - Establecer que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas debe incorporar de oficio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas los predios de las mujeres con medidas de aseguramiento del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).
- **Ruta única de acceso a las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación** (artículo 203) y *“programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución”* (artículo 114).

Tanto en la ruta como en el programa especial deben incorporarse mecanismos específicos para superar los obstáculos

⁵⁸ El Documento Conpes “*contendrá el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, y determinará anualmente, la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades, de acuerdo a las obligaciones contempladas en esta ley, para la siguiente vigencia fiscal*” (artículo 175).

⁵⁹ “(i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento”.

“en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio, en el acceso a la educación y en la inserción al sistema económico y el acceso a oportunidades laborales y productivas; así como medidas para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres que lideran procesos de reclamación y exigibilidad de sus derechos, en especial de sus derechos patrimoniales” (Auto 092).

Dichos mecanismos pueden consistir en acciones como las siguientes:

- Reconocer expresamente la doble desventaja de las mujeres campesinas en cuanto al débil reconocimiento social de sus derechos sobre la propiedad, así como la informalidad de sus derechos sobre la tierra. En consecuencia, los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución, así como los procesos de restitución regulados en los artículos 114 y 115 de la Ley 1448 de 2011, se deben permitir medidas de flexibilización para garantizar la reparación de los derechos de las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado, entre ellas el reconocimiento jurídico del testimonio, la suficiencia de prueba sumaria para iniciar acción legal y el traslado de la carga probatoria al detenedor del predio en disputa.
- Atender preferencialmente a las mujeres despojadas de sus bienes identificadas en las rutas individual o colectiva del RUPTA para efectos de la restitución y formalización de sus derechos, a través de declaratorias de pertenencia, titulación de baldíos, entrega de predios diferentes al abandonado o despojado o compensación dineraria.
- Formular programas de protección para las mujeres sobrevivientes que adelanten los procesos de restitución por el riesgo que enfrentarán.
- Priorizar a las mujeres restituidas en los subsidios de vivienda rural y urbana, y en los programas de generación de empleo.
- Flexibilizar las exigencias en torno a la declaración de muerte presunta de sus compañeros permanentes o cónyuges.
- Agilizar la expedición de certificados de defunción de las víctimas directas (parejas, progenitores, familiares y hermanos, entre otros), así como de documentos de identificación y registros civiles, en especial de los hijos e hijas durante uniones de hecho, en los casos en que no hubieren sido reconocidos por el compañero o cónyuge desaparecido o muerto.
- Revisar y flexibilizar la normativa civil sucesoral.
- Adelantar programas masivos de liquidación de sucesiones en los que se privilegien a las mujeres herederas, con la asistencia y apoyo de funcionarios de la Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo.

4.1.3. Plan integral de retorno o reubicación de las mujeres víctimas a sus tierras

El Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá adoptar un programa integral para el retorno de las mujeres a las que se les restituyan sus bienes inmuebles (artículo 70) y la reubicación, ya sea en los predios entregados subsidiariamente o en los lugares en que se establezcan con la compensación en dinero. Ello implica, entre otras medidas:

- Crear y asegurar condiciones que mejoren la protección a las mujeres reclamantes y que garanticen su vida e integridad física, así como la de sus familiares, las que deben tener en cuenta la caracterización de las distintas formas de violencia de género a las que están expuestas (Auto 092 de 2009). Con este fin se debe asegurar la participación activa de las mujeres en las reformas de los programas de protección (artículo 31), de manera que se incorporen medidas específicas que atiendan los factores de riesgo que padecen las mujeres víctimas, entre ellos la violencia y el abuso sexuales, la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria; el desconocimiento y vulneración de sus derechos sexuales y

reproductivos; la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas y la violencia contra las mujeres líderes (Auto 092 de 2008).

- Asegurar la participación femenina en las instancias locales que crea la Ley de Víctimas (centros de atención, asistencia y reparación) y en los Comités Territoriales de Justicia Transicional presididos por gobernadores o alcaldes, en los que como ya se dijo se definen planes, programas y presupuestos para el retorno o la reubicación.
- Esclarecer las causas y actores vinculados al despojo, abandono y ocupación de tierras, así como la judicialización y sanción de los responsables, sin lo cual no es viable ni sostenible el retorno al sitio de origen bien sea a los predios restituidos o a otros.
- Evaluar, en cada caso, los riesgos para las mujeres de contar con la colaboración de las autoridades de policía o militares en los procesos de entrega material de las tierras (artículo 116) y asegurar los mecanismos para que las mujeres puedan oponerse a dicha colaboración.
- Establecer parámetros que aseguren condiciones simétricas y equitativas en la definición de las rentas derivadas de los contratos suscritos entre los restituidos y el opositor que estuviera desarrollando el proyecto productivo, así como de las derivadas de los contratos entre la UGTD y los terceros que explotarán el proyecto en los casos en que no se pruebe la buena fe del opositor (artículo 99)⁶⁰.
- Definir medidas que garantizan a las mujeres el uso, goce y libre disposición de los predios restituidos o compensados, en condiciones de dignidad y voluntariedad. Como se detalla más adelante, este último punto exige la reglamentación e implementación de la Ley de Mujer Rural, de otras leyes que contienen acciones afirmativas a favor de las mujeres y su armonización con la Ley Agraria y de Desarrollo Rural.

4.1.4. Seguimiento y control

Finalmente para superar las problemáticas de seguimiento se sugiere que en el decreto que adopta el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se incorpore lo siguiente:

- La función expresa al Comité Ejecutivo de Asistencia, Atención y Reparación de diseñar los indicadores con perspectiva de género para evaluar el cumplimiento de las acciones y de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, en especial las Unidades Administrativas Especiales de Atención y Reparación a Víctimas y de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; las instancias judiciales, y las entidades encargadas de los programas de asistencia en materia de salud, educación, trabajo rural y urbano, vivienda rural y urbana, capacitación y acceso a tierras y demás factores de producción, así como para el restablecimiento de redes sociales y familiares y la exigibilidad y materialización de los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición, en el retorno o en la reubicación de las mujeres víctimas.
- Incluir en los informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo y del Gobierno al Congreso (arts. 201 y 202) estadísticas con enfoque de género y sub enfoques de edad, etnia y discapacidad.
- Establecer expresamente que les corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación adelantar las investigaciones disciplinarias, fiscales y penales, contra los servidores públicos que omitan o retarden la inclusión de partidas presupuestales para atender las metas de reparación y restitución de tierras, que no adopten indicadores de género o que no presenten informes con perspectiva de género.

⁶⁰ La recomendación se formula en la medida en que se trata de una norma vigente. Sin embargo, se estima que es una norma que contraría los estándares internacionales y nacionales sobre el derecho de las víctimas a la reparación integral, materia que seguramente será objeto de estudio por la Corte Constitucional.

4.2. Reglamentación de leyes con acciones afirmativas

La reglamentación y puesta en marcha de las leyes que se mencionan a continuación y la incorporación de acciones afirmativas en la ley de desarrollo rural son un imperativo estatal para cumplir los mandatos de equidad, no discriminación e igualdad real de las mujeres establecidos en la Constitución Política y en los estándares internacionales mencionados atrás. En esta medida, la efectiva aplicación de la Ley 731 de 2002, así como de otras leyes no necesariamente implica la reparación de las mujeres pero si contribuyen a combatir los patrones estructurales e históricos de marginalización, exclusión y discriminación contra las mujeres, lo que a su vez puede aportar a la no repetición de las violaciones de derechos humanos, de una parte, y al acompañamiento previsto en la Ley para la inversión de los recursos recibidos por las mujeres bien sea a título de indemnización administrativa, compensación dineraria cuando no es posible devolverle el predio abandonado o despojado y rentas por el usufructo del predio restituido por parte de opositores que demuestren su buena fe o de la UGTD, de la otra.

- **Ley 82 de 1993**, modificada por la Ley 1232 de 2008. Se debe reglamentar el factor de ponderación que beneficie las propuestas de la mujer cabeza de familia o de las personas jurídicas en las cuales ella participe mayoritariamente, en los procesos de adquisición y venta de bienes estatales y de contratación de servicios también con el Estado (art. 11).
- **Ley 731 de 2002**. Como se indicó antes, sólo tres de sus artículos (24, 25 y 26) se encuentran parcialmente reglamentados en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 2998 de 2003, así:
 - Artículo 1. Transferir los derechos sobre predios sujetos al régimen de la UAF a la mujer, en los casos en que el cónyuge o compañero deje de explotarlo, previa solicitud de la mujer de que se declare la caducidad de la adjudicación o la condición resolutoria.
 - Artículo 2. Titulación conjunta de baldíos o exclusivamente a favor de la mujer cuando en la inspección ocular se compruebe que el cónyuge o compañero permanente abandonó el terreno, situación que debe expresarse bajo la gravedad de juramento.
 - Artículo 3. Participación activa y en condiciones de equidad de las mujeres en los procesos de toma de decisiones de la empresa que se constituya para la explotación del predio.

En consecuencia, se requiere reglamentar e implementar efectivamente las otras medidas previstas en esa Ley dirigidas a:

- Garantizar el acceso prioritario al Fondo Agropecuario de Garantías para mujeres pequeñas productoras.
- Constituir cupos y líneas de créditos con tasa preferencial para mujeres en Finagro.
- Definición de los puntajes que den prelación a las mujeres en los subsidios de vivienda.
- Garantizar la participación de por lo menos el 30% de mujeres en programas y proyectos de reforestación, una de las actividades que se impulsará en la Ley de Desarrollo Rural conforme al PND.
- Asignar anualmente recursos suficientes al Fommur, “instrumento idóneo para fortalecer la capacidad empresarial de las mujeres rurales y mejorar sus condiciones de protección social”⁶¹.
- Afiliar a las mujeres rurales sin vínculos laborales al Sistema General de Riesgos Profesionales, así como la adopción y puesta en marcha de planes especiales de atención a las mujeres no afiliadas a un régimen de seguridad social” y el establecimiento de mecanismos de vigilancia y control en “el cumplimiento de las normas sobre seguridad social a favor de las mujeres

⁶¹ Presidencia de la República, *MinAgricultura anuncia \$1.500 millones para impulsar creación de empresas de las mujeres rurales*, consulta del 20 de junio de 2011, En: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Noviembre/Paginas/20101125_12.aspx

trabajadoras”, en los términos de los artículos 6 y 7 de la Ley 823 de 2003 a la que se hace referencia más adelante.

- Garantizar la igualdad en la remuneración en las actividades rurales (labores agropecuarias, forestales, pesqueras y mineras, desarrollo de agroindustrias y microempresas, cadenas agroproductivas y comerciales, turismo rural y ecológico, artesanías, transformación de metales y piedras preciosas y actividades de mercadeo, transformación de productos y prestación de servicios - principio de salario igual a trabajo igual (Leyes 731 de 2002, artículo 3 y 823 de 2003).
- **Ley 823 de 2003** - Igualdad de oportunidad para las mujeres. Adoptar e implementar las siguientes acciones, cuyo seguimiento le corresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, instancia que además debe velar por la asignación de los recursos nacionales, departamentales y locales para su implementación. Precisamente a este Departamento está adscrita la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas que crea la Ley 1448 de 2011.
 - Establecimiento de “criterios de género en las políticas, decisiones y acciones en todos los organismos públicos nacional y descentralizados”.
 - “[M]edidas administrativas para que las instituciones responsables cuenten con instrumentos adecuados para su ejecución” e indicadores de género conducentes a garantizar la “igualdad real y efectiva de derechos y oportunidades” de las mujeres, niñas y adolescentes.
 - En materia del derecho al trabajo urbano y rural: i) diseño masivo de programas de formación y capacitación laboral para las mujeres y reconocimiento de incentivos a las empresas del sector de la construcción que incorporen mujeres; ii) programas para brindar “apoyo tecnológico, organizacional y gerencial a las micro, pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres y a las que empleen mayoritariamente personal femenino”; iii) garantías a “a la mujer campesina el acceso a la propiedad o tenencia de la tierra y al crédito agrario, la asistencia técnica, la capacitación y la tecnología agropecuaria, para su adecuada explotación”.
 - “[P]rograma de subsidio alimentario para la mujer embarazada que estuviere desempleada o desamparada” (art.7).
 - “[P]rogramas especiales de crédito y de subsidios” para el acceso a la vivienda (art. 10).
- **Ley 1232 de 2008** - modifica la Ley 82 de 1993. Entre las medidas afirmativas a favor de las mujeres cabeza de familia (art. 16) aún no reglamentadas ni implementadas, pese a que ya transcurrió el plazo de seis meses previsto para ello, se encuentran:
 - La creación de un fondo especial que garantice, entre otros aspectos, el acceso a establecimientos públicos de educación básica, media y superior de los hijos e hijas de mujeres.
 - El establecimiento de incentivos a favor de empresas que adelanten programas de salud, educación, vivienda y crédito, entre otros, para las mujeres.
 - El apoyo a la formación de organizaciones sociales y comunitarias de mujeres para facilitar el acceso a la vivienda de interés social, así como a la contratación preferente de organizaciones femeninas en programas de vivienda (arts. 8 a 11).
 - La puesta en marcha de instrumentos que flexibilicen el acceso a los servicios financieros (art. 11).
 - La definición de porcentajes que favorezcan a las mujeres en proyectos “de apoyo a cadenas productivas y a procesos organizacionales, como componente solidario en la ejecución de

proyectos sociales de desarrollo que les permitan generar recursos y empleo digno y estable” (art. 17).

- La capacitación masiva y sostenida a servidores públicos sobre los derechos de las mujeres (art. 22).
- La atención preferente a las mujeres jefes de hogar en situación de desplazamiento interno forzado a nivel nacional, departamental y municipal, la que se extiende al grupo familiar y a las organizaciones sociales a las que pertenecen las mujeres, sin exigirles “*mayores requisitos que la demostración fáctica de su situación de extrema pobreza generada por el desplazamiento*” (art. 15).
- La aplicación de medidas para el desarrollo empresarial y para el desarrollo sostenible., tales como la oferta de planes y programas por medio de los cuales la mujer cabeza de familia “*pueda realizar una actividad económicamente rentable*” (capacitación gratuita, desarrollo de microempresas industriales, comerciales y artesanales; empresas familiares, empresas de economía solidaria y proyectos emprendedores) por parte de entidades como la Dirección Nacional de Planeación, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Dansocial, y las instancias locales(art. 8).
- La puesta en marcha de medidas para el desarrollo sostenible - empresarización femenina- a través de proyectos de enfoque empresarial y de organizaciones de economía solidaria (microempresas, famiempresas, entre otras), en las que se deben combatir prácticas de tercerización laboral, como las empleadas por algunas cooperativas de trabajo asociado. Estas iniciativas empresariales que podrán ser financiadas con recursos del presupuesto nacional y de particulares nacionales o foráneos, serían destinatarias de programas crediticios, de asistencia técnica oportuna y permanente, y de facilidades en el abastecimiento de materias primas, adiestramiento, comercialización y distribución de productos y venta de servicios (art. 13).

4.3.Los derechos de las mujeres víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

Finalmente, es preciso señalar que uno de los grandes componentes que no fueron regulados en la Ley de Víctimas corresponde a los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos s indígenas, y comunidades ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Por esta razón, el articulado de la Ley comprende un artículo que reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la ley, para expedir por medio de decretos con fuerza de ley, la regulación de sus derechos y garantías (artículo 205). A pesar de que estos decretos con fuerza de ley quedarán condicionados a la realización de la consulta previa de todo proyecto, programa o presupuesto que pueda llegar a las menciona comunidades, es preciso señalar que hay una clara omisión sobre el enfoque diferencial de género que puede conducir a la marginalización de las mujeres indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en las políticas de reparación étnica.

En el proceso de debate y conformación del articulado definitivo de la Ley de Víctimas, un grupo de mujeres afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, integrantes de organizaciones de mujeres afrocolombianas y organizaciones afrocolombianas mixtas, firmaron una carta⁶² enviada a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer solicitando su apoyo sobre la participación de las mujeres de grupos étnicos en la consulta previa establecida en el proyecto de Ley de víctimas. En, la carta se señala que “*Las mujeres no estamos siendo vinculadas ni individual, ni colectivamente a los procesos de Consulta Previa, nuestras opiniones e inquietudes no están siendo tenidas en cuenta a la hora de tomar decisiones referentes al*

⁶² Carta de mujeres afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, integrantes de organizaciones de mujeres afrocolombianas y organizaciones afrocolombianas mixtas , solicitud de apoyo para proposición sobre la participación de las mujeres de grupos étnicos en la consulta previa establecida en el proyecto de Ley de víctimas, 5 de mayo de 2011

territorio en donde habitamos”⁶³. En concreto, la propuesta presentada solicitaba incluir la referencia explícita a “*los derechos humanos de las mujeres de grupos étnicos*” (literal a), “*el principio de participación efectiva de las mujeres de grupos étnicos en la decisión de la consulta previa y en el diseño, implementación y seguimiento de la política pública*” (literal b), así como el enfoque “*diferencial, por la condición étnica y frente a las mujeres de grupos étnicos*” (parágrafo 2°).

Sin embargo, a pesar de esta especial solicitud de las mujeres de grupos étnicos, ninguna de sus propuestas fue acogida en el texto definitivo del artículo que faculta al Presidente de la República de facultades extraordinarias para regular los derechos y garantías de sus pueblos o comunidades. Por esta razón, a pesar de la problemática omisión legislativa, es preciso tener como premisa fundamental que el enfoque diferencial de género es un imperativo que no puede ser olvidado o desconocido por la regulación de otro enfoque diferencial, en este caso, el enfoque étnico. Así pues, con el fin de evitar que estos decretos con fuerza de ley puedan ser declarados inconstitucionales, es preciso incluir a las mujeres indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en los procesos de consulta previa de todo proyecto, programa o presupuesto que pueda llegar a afectar sus derechos.

Conclusión

Sin desconocer la transcendencia de la Ley de Víctimas en el reconocimiento de los derechos de las víctimas en general y de las mujeres en particular, se trata de una norma que no incorpora todos los elementos propuestos por el gobierno para la Nueva Política de Atención y Reparación a la Población Desplazada, la que se encuentra en etapa de formulación. Además la Ley 1448 contempla disposiciones que pueden ser declaradas inexequibles en el examen que realice la Corte Constitucional.

De otra parte, la puesta en marcha efectiva de la Ley de Víctimas está supeditada a su reglamentación en aspectos sustanciales como el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Programa de Financiación.

En lo que atañe a los derechos de las víctimas del despojo y abandono de bienes, las medidas complementarias a la restitución de sus predios rurales están condicionadas a la presentación y aprobación de la Ley Agraria y de Desarrollo Rural. Específicamente para las mujeres restituidas, la garantía de usufructuar las tierras restituidas o compensadas no sólo depende de la referida ley sino también de la adopción de las políticas públicas para mujeres adoptadas en el Plan Nacional de Desarrollo de una parte, y de la reglamentación y efectiva implementación de las leyes que consagran acciones afirmativas a favor de las mujeres con énfasis en las mujeres cabeza de familia del sector rural.

⁶³ FORO REGIONAL DE MUJERES CHOCOANAS FORO INTER-ÉTNICO SOLIDARIDAD del 29 de octubre de 2010, realizado por más de 30 mujeres representantes de diversas organizaciones sociales y étnico-territoriales, negras, indígenas y mestizas, rurales y urbanas del Departamento del Chocó.

Bibliografía

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR-, 2007, *Balance de la política pública para la atención Integral al desplazamiento forzado en Colombia, Enero 2004 – abril 2007*, Bogotá, ACNUR.

Acción Social - Proyecto protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. *Aplicación de medidas de Protección. Distribución Según Departamento, Municipio de Ubicación del Predio, años de registro de la solicitud, relación jurídica y genero del titular*, febrero 2011.

Carta de mujeres afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, integrantes de organizaciones de mujeres afrocolombianas y organizaciones afrocolombianas mixtas, solicitud de apoyo para proposición sobre la participación de las mujeres de grupos étnicos en la consulta previa establecida en el proyecto de Ley de víctimas, 5 de mayo de 2011.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011) Informe final de tierras, *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia*. Bogotá. Enero 6 de 2011.

Corte Constitucional de Colombia (2008) Auto 092 Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda, Bogotá, mayo 23.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1152 de 2007 presentada por Eduardo Carreño Wilches et al. ante la Corte Constitucional, 16 de septiembre de 2008.

León, Magdalena (2008) *La propiedad como bisagra para la justicia de género en Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres*, México, Universidad Autónoma de México

Meertens, Dony (2009) “La tierra, el despojo y la reparación: justicia de género para las mujeres víctimas en Colombia”. En *¿Justicia desigual? Género y derechos de las víctimas en Colombia*. Unifem. Bogotá.

_____ (2006) *Tierra, derechos y género: Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz*, Programa Paz y Seguridad de UNIFEM en Colombia, Bogotá.

Presidencia de la República, *MinAgricultura anuncia \$1.500 millones para impulsar creación de empresas de las mujeres rurales*, consulta del 20 de junio de 2011, En: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Noviembre/Paginas/20101125_12.aspx

Salinas, Yamile (2008) *Derecho a la Propiedad y a las Posesiones de las mujeres víctimas del conflicto*, Corporación Sisma Mujer, Bogotá.

SISMA Mujer (2008) *¿El Estatuto de Desarrollo Rural: en deuda con los derechos de las mujeres rurales en Colombia?*, Mimeo.

Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD. “*Pronunciamento del Gobierno sobre la Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia*”. Bogotá, Marzo 16 de 2011.

Uprimny, Rodrigo et al. (2011) *Mujeres, sector rural y tierras en Colombia*, PNUD, UNIFEM, DEJUSTICIA, Bogotá, 2011. Pendiente publicación oficial.

Leyes

Ley 1448 de 2011 *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*, Diario Oficial 48.096, 10 de junio de 2011.

La Ley 1232 de 2008, *Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones*, Diario Oficial No. 47.053 de 17 de julio de 2008.

Ley 823 de 2003, *Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres*, Diario Oficial No. 45.245, de 11 de julio de 2003.

Ley 731 de 2002, *Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales*, Diario Oficial 44.678, enero 14 de 2002.

Ley 82 de 1993, *Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia*, Diario Oficial No. 41.101, de 3 de noviembre de 1993.