

# Análisis crítico de las políticas públicas que garantizan la propiedad de la tierra de la mujer rural

[Artículos]

*Martha Liliana Tascón Rodríguez\**

*Recibido: 10 de octubre de 2020*

*Aprobado: 30 de noviembre de 2020*

Citar como:

Tascón Rodríguez, M. L. (2021). Análisis crítico de las políticas públicas que garantizan la propiedad de la tierra de la mujer rural. *Revista IUSTA*, (54). <https://doi.org/10.15332/25005286.6556>



## Resumen

Colombia ha atravesado, en los últimos años, por diversos acontecimientos sociohistóricos generados por el conflicto armado, que a su vez se ha derivado de la desigualdad social, especialmente en lo

---

\* El presente artículo es producto del proyecto de investigación institucional titulado "Análisis crítico de las políticas públicas que garantizan la propiedad de la tierra de la mujer rural", en el marco del programa del Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas en la Universidad Rey Juan Carlos, España.

Doctoranda en Ciencias Sociales y jurídicas en la Universidad Rey Juan Carlos, España; abogada por la Universidad Gran Colombia; magíster y especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Militar Nueva Granada; especialista en Pedagogía y Docencia Universitaria por la Universidad Gran Colombia. Exfuncionaria. Docente de Universidades públicas y privadas. Correo electrónico: [abogacel@hotmail.com](mailto:abogacel@hotmail.com), [martha.tascon@urj.es](mailto:martha.tascon@urj.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6903-6365>

Revista IUSTA

ISSN: 1900-0448 | e-ISSN: 2500-5286 | DOI: <https://doi.org/10.15332/25005286>

N.º 54 | enero-junio de 2021

referente a la propiedad de la tierra. Se han adelantado varios procesos con grupos al margen de la ley durante diferentes gobiernos, que han pretendido alcanzar la tan anhelada paz, inclinándose por concebir un espacio sociopolítico ajustado a una nueva realidad social, que permita la participación política de nuevos actores y, de esta manera, generar una política más incluyente. Algunos grupos armados, como las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), han participado de manera activa en estos procesos; sin embargo, y pese a los logros alcanzados con los Acuerdos, el fenómeno del conflicto armado en el país se ha transformado, impactando así diferentes esferas de la sociedad. Estas luchas oscilan desde la disputa por el poder político hasta el control y la tenencia de la tierra, lo que hace que el territorio se considere un elemento esencial de la lucha armada, por lo que esta propende por una nueva redistribución de la tierra, es decir, una reforma agraria. El Gobierno nacional ha implementado políticas públicas con un enfoque de género, acción que tiene por objetivo asegurar el retorno de la familia a la zona rural y, así, garantizar, entre otras exigencias, el autoabastecimiento que brinde condiciones de vida digna para la familia y, en especial, para la mujer.

**Palabras clave:** conflicto, derechos, mujer, propiedad, tierras.

## **Critical analysis of public policies that guarantee land ownership by rural women**

### **Abstract**

In recent years, Colombia has gone through various socio-historical events generated by the armed conflict, which in turn has resulted from social inequality, especially in relation to land ownership. Several processes have been carried out with illegal groups during different governments, which have sought to achieve the longed-for peace, leaning towards conceiving a socio-political space adjusted to a new social reality, that allows the political participation of new actors and, thus,

generate a more inclusive policy. Some armed groups, such as the dissidents of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) (FARC) and the National Liberation Army (*Ejército de Liberación Nacional*) (ELN), have actively participated in these processes; however, and despite the achievements of the Agreements, the phenomenon of armed conflict in the country has been transformed, thus affecting different spheres of society. These struggles range from the dispute for political power to land control and tenure, which means that territory is considered an essential element of the armed struggle, which is why it calls for a new redistribution of land, that is, an agrarian reform. The national government has implemented public policies with a gender focus, an action that aims to ensure the return of the family to the rural zone and, thus, guarantee, among other demands, self-sufficiency that provides decent living conditions for the family and, especially, for women.

**Keywords:** conflict, rights, women, property, land.

## **Análise crítica das políticas públicas que garantem a propriedade da terra da mulher rural**

### **Resumo**

A Colômbia vem atravessando, nos últimos anos, por diversos acontecimentos sócio-históricos gerados pelo conflito armado, que, por sua vez, se deriva da desigualdade social, especialmente no que se refere à propriedade da terra. Vários processos com grupos à margem da lei vêm sendo realizados durante diferentes governos, que pretendem alcançar a anelada paz, inclinando-se por conceber um espaço sociopolítico ajustado a uma nova realidade social que permita a participação política de novos atores e, dessa maneira, seja gerada uma política mais inclusiva. Alguns grupos armados, como as dissidências das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia e o Exército de Libertação Nacional vêm participando de maneira ativa nesses processos; contudo, e

apesar das conquistas atingidas com os acordos, o fenômeno do conflito armado no país vem se transformando, impactando assim diferentes esferas da sociedade. Essas lutas oscilam desde a disputa pelo poder político até o controle e a posse da terra, o que faz com que o território seja considerado um elemento essencial da luta armada, razão pela qual esta propende por uma nova redistribuição da terra, isto é, uma reforma agrária. O governo nacional vem implementando políticas públicas com um enfoque de gênero, ação que tem o objetivo de garantir o retorno da família à zona rural e, assim, garantir, entre outras exigências, o autoabastecimento que ofereça condições de vida digna para a família e, em especial, para a mulher.

**Palavras-chave:** conflito, direitos, mulher, propriedade, terras.

## **Introducción**

El análisis crítico de las políticas públicas que garantizan la propiedad de la tierra de la mujer rural, desarrollado en el marco de la investigación de mi tesis doctoral, analiza las políticas públicas existentes, así como su eficacia para velar por el derecho a la tierra que posee la mujer en las zonas rurales.

Es así como el planteamiento de las políticas públicas con perspectiva de género plantea romper las barreras del acceso a la propiedad y, de esta manera, producir acciones acertadas por parte de los entes encargados de liderar los planes que brindan una vigilancia especializada, con una propuesta institucional acorde a las exigencias propias que poseen dichos procesos (Castro, 2016).

La sociedad civil y las personas víctimas del conflicto han cumplido un rol esencial para exponer la problemática, aun cuando su desarrollo no ha logrado modificar la realidad de cada persona afectada. Así como el Gobierno, la sociedad civil y las víctimas han indagado maneras de interactuar para concebir espacios de construcción en donde no solo se

debatan los resultados de dicho debate, sino que, además, se produzcan acciones para generar resoluciones acertadas y oportunas a las exigencias planteadas por la población (Unidad de Víctimas, 2015).

De tal manera, la adopción de criterios adoptados con carácter diferencial por parte de las entidades a cargo está basada en situaciones específicas que, desde el contexto histórico-político-social, han evidenciado estereotipos patriarcales que, aún hoy, siguen vulnerando los derechos de la mujer sobre la tierra.

### **Naturaleza y alcance del problema**

La importancia de este estudio radica en el análisis del desarrollo de las políticas públicas y sus avances, encaminadas a garantizar la propiedad de la mujer rural. Por lo tanto, será un aporte para identificar por qué no ha sido eficaz la dinámica del retorno a la tierra y la garantía de su derecho a la propiedad, como está establecido en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y el Acuerdo Final de Paz en 2016; por tanto, será un aporte para que las entidades estatales examinen la ineficacia de los procesos implementados para que se materialicen los derechos de las mujeres víctimas a la titulación de la tierra (Echeverry y Díaz, 2016).

Por esta razón, la relación de este artículo con otros estudios sobre el tema planteado trata de evidenciar cómo el despojo de la tierra y la violencia en contra de las mujeres campesinas han sido una constante en Colombia, a tal punto que las políticas implementadas no han logrado los resultados esperados para garantizar el derecho a la propiedad rural de la mujer.

El aporte de la investigación se enfoca en realizar un análisis de la problemática que no ha permitido la implementación de políticas que contribuyan a la adopción de procesos eficaces de reparación de los hechos

victimizantes y, así, generar condiciones para el avance esperado en la restitución de derechos referidos a la propiedad de la mujer

Por consiguiente, se realizará un análisis desde la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras hasta la fecha, para establecer los avances que se han obtenido en la aplicación de las políticas públicas establecidas para la restitución y titulación de las tierras a la mujer desplazada.

## **Planteamiento del problema**

En el marco de la creación de la Ley 1448 de 2011, denominada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se estableció una serie de artículos relacionados con la protección especial a las mujeres víctimas del conflicto:

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 que se establezcan contarán con enfoque diferencial. [...]. 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 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. [...] Igualmente, el Estado establecerá procedimientos que contribuyan a la eliminación de conductas y comportamientos que generan discriminación y marginación que son antecedentes de hechos victimizantes. (art. 13, Colom.)

El desarrollo del citado principio, de carácter diferencial, insta a los organismos, tanto nacionales como departamentales, para que creen políticas públicas con el fin de garantizar la efectiva reparación (Galán, 2017).

Sin embargo, después de casi nueve años de nacimiento de la ley en el país, la adopción y el cumplimiento de las políticas públicas son ineficientes (Cortés, 2016). El fin de esta investigación se basa en poder determinar cuáles son los elementos que han fallado tanto en la creación como en la aplicación de las políticas públicas a favor de las mujeres, especialmente con respecto al derecho de la restitución de tierras y, así, poder sugerir cuáles podrían ser las posibles causas para que estas políticas no se ejecuten de manera eficiente y se materialicen según lo consagrado en la Ley 1448 de 2011.

### **La tierra como eje central del conflicto**

Colombia es uno de los países más desiguales de América con respecto a la propiedad privada, es decir, la tenencia de la tierra. Las mujeres que tienen derecho a la propiedad sobre la tierra lo adquieren por medio de herencias. Aquellas a las que se les imposibilita el acceso a la titulación de esta no cuentan con los recursos económicos para que se les permita adquirirla o tener la titulación. La propiedad siempre ha estado en manos de muy pocas personas quienes, además, poseen las tierras más productivas. Esto es muestra de que la inequidad histórica en la distribución de la tierra es un fenómeno permanente en Colombia (Pardo, 2014).

Con relación a dicha problemática, Salinas (2007) destaca la relación existente entre tenencia de tierra y violencia, asociadas no solo a una visión del conflicto armado, sino a una subsistente creencia ligada al derecho que adquieren las élites de ciertas esferas sociales y, en este caso, élites enmarcadas en distintos grupos que se han asentado en varias partes del país; lo más importante es que esto ocurre aún como un efecto colateral de una visión inequitativa de la distribución de la tierra.

La falta de información actualizada y las prácticas que aún son empleadas para desplazar a la población, impiden determinar, de manera acertada y real, la ocupación y propiedad de las tierras.

La Contraloría menciona que los narcotraficantes se adueñaron del 48 % de las tierras más aptas. Las “narcotierras” se localizan principalmente en Valle (85,7 %), Córdoba (84,6 %), Quindío (75 %), Risaralda (71,4 %), Antioquia (70,9 %), Magdalena (66,6 %), Guajira (66,6 %), Tolima (63 %) y Caldas (56 %). Otros estudios indican que los grupos armados se han apoderado del 7 % de las tierras. (Salinas, 2007, p. 3)

Luego se ha podido establecer que los grupos armados, al margen de la ley, se han apoderado de grandes extensiones de tierra a lo largo del país. Tanto la Procuraduría como la Contraloría General de la Nación, más otras entidades gubernamentales, advierten acerca de la necesidad de continuar estudiando y analizando el impacto de la relación existente entre narcotráfico, tierra y conflicto. Dicha acción es necesaria para poder consolidar una política de seguridad acertada y segura que permita el retorno al campo, de una manera segura, para aquellas personas que han sido desplazadas de su territorio y, de esta manera, se promueva el arraigo que posibilite la reubicación y protección de las víctimas en condiciones dignas y enmarcadas dentro del concepto de seguridad regido por la ley y los procesos jurídicos.

Durante décadas, Colombia enfrentó un conflicto armado interno con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). El 26 de septiembre de 2016, se firmó un Acuerdo de Paz con este grupo, que puso fin al conflicto. Dentro de las consecuencias que dejó este fenómeno, se encuentran la desaparición forzada, como consecuencia del despojo de tierras; la desintegración de familias, por causa del reclutamiento militar, incluso de menores de edad; además, las



consecuencias psicosociales y económicas que cada víctima se ve abocada a enfrentar, las cuales son muy graves y generan un gran impacto psicosocial.

El Estado colombiano, obligado constitucionalmente, ha hecho caso omiso a muchas de sus obligaciones. Una de ellas es la obligatoriedad de hacer presencia en la zona rural con las entidades encargadas de suplir las necesidades básicas de la población, como los servicios públicos, la salud, la educación, entre otras. Por eso, estas condiciones dan lugar a que se sientan, aún más, las consecuencias de la violencia generadas por el conflicto armado, partiendo de la premisa de que para las mujeres víctimas del conflicto existe un impacto diferente, debido a su condición de vulnerabilidad y a la responsabilidad que adquiere al tener que asumir un doble rol: el de la crianza y el trabajo.

De esta manera, el conflicto armado vulnera los derechos fundamentales y afecta, de forma distinta, a hombres y mujeres. Si bien es cierto que todos son víctimas, las mujeres sufren aún más las consecuencias de dicha problemática, debido a los roles que le han sido impuestos por el constructo y paradigma sociales.

Las mujeres que han sufrido violencia durante el conflicto han tenido que afrontar situaciones y experiencias nuevas que las han sacado de su rol cotidiano y, de esta manera, se han visto obligadas a enfrentar cargas a las que no estaban preparadas con anterioridad. En el marco del conflicto, se presenta, en muchos casos, despojo de tierras y asesinato de los padres de familia; en estas situaciones, se presenta una ruptura familiar y social, así la mujer habituada al cuidado del hogar ahora debe ser proveedora y tiene que enfrentarse a una dinámica social nueva para la que no estaba capacitada (Agudelo, 2015).

Además del cambio de rol, las mujeres, por su condición de mujeres, participen en una sociedad patriarcal, deben asumir riesgos como la explotación o abuso sexual, al ser usadas como trofeos de guerra. Estos riesgos aumentan, de manera vertiginosa, durante y después del conflicto armado, acrecentando así las formas de violencia en contra de la mujer, ya que son ellas las que se encuentran en desventaja frente a los hombres, ya sea tanto por condiciones de fuerza física como de estigma social, al oponerse o resistirse a los actores legales e ilegales que participan, de una manera u otra, en el despojo de tierras.

### **El desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto**

El desplazamiento forzado es una violación grave a los derechos humanos que afecta, de manera distinta, a cada género en la sociedad, debido al constructo social. Además de la violencia sexual, existen otros factores de riesgo para las mujeres en las zonas rurales como, por ejemplo, la falta de educación que obstaculiza el acceso a la propiedad de la tierra y el ejercicio de los derechos sobre esta.

Sumado a lo anterior, históricamente en Colombia las mujeres han tenido acceso limitado a la propiedad de la tierra, pues esta se concentra en manos de los hombres, de tal modo que las mujeres no pueden acceder en igualdad de condiciones a la titularización de la tierra. Lo anterior tiene lugar por el poco conocimiento de las normas y políticas públicas sobre este tema, situación que dificulta aún más la exigencia sus derechos. Colombia ha desarrollado un marco normativo con enfoque de género, que reconoce y facilita la titularidad de la mujer en la zona rural, pero aún ahora no se han implementado los mecanismos necesarios para alcanzar, con efectividad, el goce de sus derechos.

Desde las diversas políticas públicas con perspectivas de género, hasta las acciones del Estado encaminadas a garantizar la tenencia de la tierra, el enfoque de género ha dejado de ser un requisito, para convertirse en un derecho que se adquiere, no solo desde una perspectiva económica, sino también social. Diversos autores afirman que en Colombia y en gran parte de Latinoamérica la subordinación de las mujeres en el ámbito rural tiene que ver con factores, como aquellos estereotipos machistas de la diferencia sexual, el papel histórico de la mujer en la sociedad y, especialmente, en el ámbito rural, así como los patrones de parentesco que tienen como objetivo jurídico minimizar el derecho de la mujer a la tierra.

Otro factor a destacar es que, como consecuencia de las matrices culturales que apoyan ambos mecanismos de exclusión, aun cuando existan casos en diversas regiones del país donde una mujer sea titular de un certificado de propiedad o de derechos sobre la tierra, esto no le garantiza posiciones de mayor autoridad, ya que es frecuente que no posea prerrogativas reales para ejercer dominio pleno sobre los medios de producción. En muchas ocasiones, su poder de decisión no es efectivo y se ve forzada a delegar en algún hombre de su familia la responsabilidad de la explotación agrícola, actuando sólo nominalmente como cabeza de familia. (Córdoba Plaza, 2003, p. 181)

La gran problemática que se presenta en cuanto a violación de derechos especialmente hacia las mujeres se evidencian en la recopilación de datos que ha venido realizando el Registro Único para las Víctimas, estableciendo cifras de las mujeres que han vivido diversos tipos de violencia dentro del conflicto armado al mes de mayo de 2020, expuestos en la tabla 1.

Tabla 1. Mujeres víctimas de diferentes tipos de violencia

Hecho victimizante	Víctimas
Abandono o despojo forzado de tierras	11 650

Hecho victimizante	Víctimas
Acto terrorista/atentados/combates/enfrentamientos/hostigamientos	38 512
Amenaza	258 953
Confinamiento	18 974
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	29 309
Desaparición forzada	85 093
Desplazamiento forzado	4 140 852
Homicidio	488 769
Lesiones Personales Físicas	3 093
Lesiones Personales Psicológicas	5 405
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	1 153
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	58 142
Secuestro	9 307
Sin información	9 199
Tortura	4 583
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados	2 796

Fuente: elaboración propia con base en datos de Página Red Nacional de información con corte al 30 de mayo del 2020.

## El problema de la tenencia de la tierra

La Ley de Víctimas es una de las herramientas más amplias en términos jurídicos, así como el Decreto 4800 de 2011, que propone un escenario en el que los procesos de reparación, en el marco de la ley, contemplen un enfoque de género. Pero, sin lugar a dudas, no se ha dado un cumplimiento efectivo a este, como se manifiesta en las declaraciones recabadas por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) Programa para la Paz (PPP), en donde se asegura que la “Ley de Víctimas 1448 supone la incorporación de la perspectiva de género como un eje transversal a todo el proyecto, sin embargo, contiene algunos elementos que ponen en cuestión dicha transversalidad” (Sánchez, 2011, p. 21). Por lo tanto, hace falta énfasis en la ley para reconocer el enfoque diferencial

como una medida concreta que favorezca la implementación más eficaz, en cuanto al empoderamiento territorial de las mujeres.

Por tal razón, es importante que las leyes tengan énfasis en justicia de género, ya que esta vincula la participación de la mujer, dejando de lado las instituciones públicas, privadas, sociales y políticas que, de manera permanente, han perpetuado la desigualdad entre hombres y mujeres. De allí que se exija la plena garantía de los derechos de la mujer a la tenencia de la tierra, por lo que es necesario transformar aquellas estructuras sociales y, así, regular el rol histórico de la mujer mediante el estudio del ser a partir del género, situando dicho concepto en los procesos de restitución de tierras.

Nos enfrentamos, por tanto, a un escenario en donde la mujer ha sido víctima de desplazamiento en el que predomina el contexto rural de crianza y las violencias física, sexual o psicológica a manos de grupos armados ilegales en contra de mujeres cabeza de hogar y lideresas en comunidades tanto indígenas como raizales y afrocolombianas (Forero, 2003).

### **El Estado y la protección legal para acceder a la propiedad privada (tierra)**

En sus sentencias, la Corte Constitucional ha llenado vacíos legislativos a través de sus precedentes a favor de las víctimas y la protección de sus derechos. Hay que tener en cuenta que este proceso es una herramienta de materialización de los derechos de las mujeres víctimas, especialmente en la restitución de tierras, ya que este no se ha realizado satisfactoriamente; por tal razón, las víctimas se ven obligadas a acudir a tutelas que garanticen el derecho a la tierra

El Auto 099 de 2013 apunta al seguimiento de las acciones entabladas y declaradas en la Sentencia T 025, de 2004, en términos de entrega efectiva de la ayuda humanitaria por parte del Estado, así como la materialización del decreto, que se promueve en el marco de la Ley 1448 de 2011 (Montoya Villegas, 2015).

Además, la Ley 1448 de 2011 determina la titularidad de la tierra a las víctimas de desplazamiento forzado y establece ciertas limitaciones; una de ellas, se basa en cómo Colombia es un país con altas cifras de informalidad en la tenencia y titulación de la tierra. Se habla de un grupo poblacional integrado por mujeres que son víctimas del conflicto que, en razón de este, no han tenido acceso a la educación, debido a que se ven obligadas a abandonar sus estudios no solo por la violencia de la cual son víctimas, sino además por los roles que deben asumir por dicha violencia. En su gran mayoría, no cuentan con los recursos para recaudar pruebas ni poder probar su derecho y, así, acceder a la titulación de la tierra; por otra parte, el artículo 99 de dicha Ley limita la restitución de la tierra si esta se encuentra implicada en proyectos agroindustriales, decisión que favorece a las grandes industrias. De acuerdo con lo anterior:

Las víctimas no tienen la posibilidad de regresar a su tierra, ya que el artículo 99 prioriza el proyecto agroindustrial sobre el derecho al retorno. Como lo señaló el informe de seguimiento a la ley, realizado por los órganos de control colombianos, cuando se presente esta situación es posible que el beneficiario de la restitución termine por aceptar los términos que le establezca el tercero y la situación derive en una revictimización (Angulo Ceballos, 2014, p. 170)

Por esta razón, es urgente reconocer, como lo menciona la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la manera en que la Ley 1448 de 2011 podría tener un efecto revictimizador y legalizar, por tanto, el despojo a la tierra, en lugar de apuntarle a la

reparación de la víctima, en este caso particular, de la mujer como sujeto de derecho en el marco de la tenencia de la tierra en Colombia.

Asimismo, el desplazamiento generó el cambio de lo rural hacia lo urbano, lo que produjo estereotipos que ocasionaron un rompimiento del vínculo familia-mujer-tierra. De este modo, surgió un nuevo entramado social, ya que los roles preestablecidos no aplicaron, dando como resultado condiciones de vulnerabilidad en una sociedad patriarcal que obligaron a cambiar roles y a adaptarse a una nueva dinámica social. La falta de una figura masculina le entabla a la mujer víctima del conflicto nuevos retos y la obliga a asumir nuevas responsabilidades familiares y económicas.

“Llevar sobre sus hombros la responsabilidad de conservar y defender a sus familias, así como de reconstruir el tejido social” (Mesa Nacional de Incidencia por el Derecho a la Verdad, 2007, p. 30).

En el texto *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia* (Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013), se despliega una amplia variedad de testimonios de carácter narrativo, en donde se categoriza un análisis frente a la forma como se afronta, de manera individual, el manejo de los hechos antes, durante y después del conflicto. Afrontar se refiere al manejo de emociones, al impacto psicológico, a la manera de sobreponerse y a la capacidad de protección. En muchos de estos casos, la protección sigue teniendo un impacto muy profundo, ya que ponen en consideración no regresar a su lugar de origen y, por lo tanto, pierden el derecho a la propiedad, en busca de proteger su integridad y seguridad.

Y aunque la constante puede variar, como se observará más adelante, otras mujeres se han organizado en sus territorios, de tal manera que ha emergido un discurso que hace visible el espacio participativo de la mujer en el conflicto y el posconflicto. No es una constante en las mujeres implicadas, debido a que afrontar las secuelas directas de la guerra, en

muchos de los casos, no es tan fácil, ya que las huellas de la violencia y el conflicto no siempre son físicas, sino que ahondan en una huella interior: el cuerpo femenino se ha usado como una arma del conflicto.

De hecho, el concepto de *propiedad* está en permanente evolución y constante ajuste, de acuerdo con las necesidades y transformaciones sociales derivadas de los cambios nacionales y globales, la amplia normativa nacional e internacional, así como las normas nacionales e internacionales que establecen directrices básicas sobre el derecho de las víctimas, las cuales admiten su facultad para interponer tutelas, si su derecho a la restitución sigue siendo quebrantado. Debido a que:

La restitución debe ser la medida de reparación preferente ante situaciones de desplazamiento forzado. Sin embargo, dadas las características específicas de cada transición, y el desarrollo normativo del derecho internacional al momento del proceso, en no pocas ocasiones se ha optado por la indemnización como medida de reparación. (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2010, p. 43)

La restitución de tierras permite, de este modo, reparar los daños causados a mano de actores que quebrantan las reglas del Derecho Internacional Humanitario. Se debe destacar, en el ámbito internacional, la Resolución de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 1993/77, que reconoce que debe existir una especial protección a las víctimas de desplazamiento forzado, en transversalidad con el reconocimiento del derecho a la vivienda y el fortalecimiento al derecho de la restitución de derechos en general de la víctima. De allí que Leckie (2013) destaque que no es solamente primordial la jurisprudencia o la integración de la legislación a la restitución de tierras y los derechos humanos, sino que también es necesario, para todos los países que están en proceso de transición de posconflicto, que se diseñen programas que



promuevan el conocimiento jurídico de las víctimas, es decir, programas que apoyen la legislación y no la coarten, ya que es una obligación del Estado no solo legal, sino moral con las víctimas y su proceso de restauración.

En suma, tal como lo afirman varias organizaciones conformadas por mujeres en Colombia y otras de carácter internacional, interesadas por la reparación de las víctimas, se distingue que el problema de la titulación de la tierra es uno de los temas más complejos en la Ley 1448, promulgada en el 2011, ya que en grandes porcentajes las mujeres que solicitan la tierra no tienen documentación alguna por desconocimiento de la ley y del procedimiento que se debe adelantar; esto se da como consecuencia de un proceso histórico patriarcal que impedía a la mujer negociar la titulación de la tierra. El Gobierno nacional pone en marcha la Resolución 80 de 2013, con la finalidad de financiar un programa con enfoque de género que apoye a niñas, adolescentes y mujeres víctimas del conflicto armado.

### **Análisis jurídico sobre el proceso de restitución de tierras**

La Ley 1448 establece una serie de determinaciones jurídicas con enfoque de género encaminadas a la protección y reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Dichas disposiciones están encaminadas al goce efectivo de los derechos de las víctimas; sin embargo, la mujer rural sigue encontrado barreras que obstaculizan el obtener la titulación, por lo que cobran una importancia significativa los fallos judiciales que han reconocido derechos a las víctimas y a la restitución. Por esto, el análisis del expediente: 0500031-21-001-2017-00060 San Roque 12 de agosto de 2019, nos lleva a analizar si la coexistencia de requisitos legales en ocasiones termina por entorpecer al proceso de restitución de tierras, lo cual conlleva a un mayor desgaste de los jueces para determinar el derecho fundamental a la tierra y revictimiza a las víctimas al obligarlas a un

proceso desgastante. Por eso, en el expediente antes mencionado se establece que la restitución de tierras es uno, si no el principal, medio de reparación desde el entendido de la justicia restaurativa, ya que para las mujeres víctimas la tierra es fundamental, debido a que es allí donde centran sus actividades y el medio de subsistencia para ellas y su núcleo familiar.

Por tal razón, de no ser posible la restitución, ya sea por problemas de seguridad o por los ocupantes terceros de buena fe, el Estado deberá garantizar la compensación o indemnización adecuada, la no repetición y así restablecer sus derechos. La Corte Constitucional se ha pronunciado en repetidas providencias sobre la protección de derechos fundamentales de la víctima de violaciones graves y sistemáticas de derechos humano.

La Ley de Víctimas 1448 estableció una serie de presunciones legales que coadyuvan a la actividad probatoria. Es así como el artículo 77 confirió facultades a los jueces de restitución de tierras para que declaren la nulidad o, en su defecto, la inexistencia de los negocios jurídicos, o dejar sin consecuencias jurídicas actos administrativos y sentencias judiciales cuando estas decisiones son contrarias a derecho (Ley 1448 de 2011, art. 77, Colom.).

Por tal razón, es importante para las víctimas, respecto de la prueba sumarial, que puedan constituir el reconocimiento de un derecho, en el caso de la víctima o víctimas de desplazamiento forzado o poseedores y explotadores de terrenos baldíos, cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, o cualquiera otro de las circunstancias que se establecen en el artículo 3.º de la Ley en mención, entre la fecha del 1.º de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley. Por eso, se determinará analizando la relación jurídica y material del demandante con el daño que pudo haber sufrido desde la órbita de los Derechos Humanos. Cuando la víctima es

obligada a abandonar el predio por la presencia o amenazas de grupos armados al margen de la ley, es el material probatorio el que permitirá la ocurrencia o no del hecho victimizante (Patarroyo y Benavides, 2014).

Es claro que la restitución debe entenderse como el medio expedito para la reparación de las víctimas, al ser un elemento fundamental de la Justicia Restaurativa, y así garantizar el restablecimiento pleno de sus derechos, además de la no repetición, para lo cual todas y cada una de las instituciones encargadas deben velar por que esto se cumpla desde las políticas públicas y los organismos de seguridad, quienes son los encargados de hacer el acompañamiento cuando la víctima lo solicite.

Es así como lo determina el artículo 93 de la Carta Política de 1991, y los instrumentos internacionales incorporados al ordenamiento jurídico de Colombia, pues es basado en este ordenamiento jurídico que los jueces pueden a través de sus decisiones restituir derechos, entre los que destaca el derecho a la tierra.

En cuanto a la afectación del debido proceso en las decisiones judiciales, la Ley 1448 de 2011 establece en su numeral 4.º que no puede negarse la restitución de la tierra por una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada, cuando se declara la propiedad a favor de un tercero en el que dicho proceso judicial tubo su inicio para la fecha de los hechos victimizantes, ya que es la situación de violencia en estos casos lo que le impide a la víctima ejercer de manera adecuada su defensa en el proceso que legalizó una situación jurídica que se debe considerar contraria a derecho. También recuerda el juzgador en su providencia la presunción de buena fe, “la buena fe se presume, la mala se demuestra”; por tal razón, no tener en cuenta dicho concepto sería revictimizar a las víctimas de despojos o desplazamiento forzados.

Además, la Ley 1448 de 2011 estableció el pago de compensaciones a favor de los opositores que aleguen y prueben “la buena fe exenta de culpa” (2011, art. 98, Colom.). En cuanto a los medios probatorios, dicha carga de la prueba se flexibiliza cuando ese tercero se encuentre en estado vulnerable. Por esta razón, a las víctimas les basta solo con probar los presupuestos sustanciales, de tal forma que la prueba sobre un hecho no necesariamente tiene que ser controvertida por la parte contraria, más aun en aquellos contextos de violencia en los territorios en los que no se requiere probar la relación con el despojo (Rodríguez, 2016).

### **Restitución y formalización, de amparo e individualización del predio a restituir órdenes (caso en concreto)**

Por todo lo tratado respecto de la restitución de tierras para el caso de estudio, expediente: 05000312100120170006001 San Roque 12 de agosto de 2019, caso Rosalía del Carmen Ochoa Rojas, la sala protegerá el derecho fundamental a la restitución de tierras y su formalización. Este mismo expediente retoma la Ley 1448 del 2011 indicando que el derecho a la restitución “es un derecho en sí mismo y es independiente, de que haga o no efectivo el retorno a las víctimas”, sin que el mero deseo de no querer retornar impida la restitución material.

Para este caso, el miedo de la señora Rosalía del Carmen de retornar a su predio, ubicado en el municipio de San Roque, se dio de manera permanente a través del tiempo, y es lo que sucede con las víctimas del delito de desplazamiento: no es un delito de ejecución instantánea, sino que se traza en el tiempo y solo termina cuando la víctima puede retornar a su tierra. En este caso el miedo a perder la vida por las amenazas de las cuales fue víctima hicieron que incluso no concluyera con el pago de lo adeudado a la Caja Agraria, pues no encontraba sentido en continuar con

un pago sobre una tierra que no podía disfrutar y que, según ella, consideraba que no iba a recuperar nunca.

Es por tal razón que se ordena la entrega efectiva del predio a la señora Rosalía del Carmen, contando con tres días hábiles a la ejecutoria de dicha sentencia; toda vez que en dicho predio habita otra persona, se procederá a hacer el desalojo, así como también el juez, en su providencia, ordena a las Fuerzas Militares y a la Fuerza Pública hacer el acompañamiento a dicha diligencia.

Por lo tanto, este es el procedimiento que se adelanta en los casos de restitución de tierras, excepto que la víctima manifieste que no desea dicho acompañamiento; sin embargo, esto no garantiza que las víctimas no sean revictimizadas. Es primordial para la mujer víctima hacer parte activa de los colectivos que le permitan reconocerse y reconocer su entorno cultural y a su grupo familiar, abordando así las discriminaciones asociadas a ella, lo cual hace parte del reconocimiento de la igualdad de género.

## **Conclusiones**

Se puede establecer que los procesos de restitución de tierras, si bien tienen normas que establecen derechos y procedimientos, aún no han sido suficientes para cerrar la enorme brecha de desigualdad e inequidad latente entre hombres y mujeres. La creciente participación de la mujer en el mercado laboral y en los ámbitos público y privado no se ha visto acompañada de una mayor participación de los hombres en el trabajo doméstico no remunerado, ni en el cuidado de los hijos. Los modelos y patrones patriarcales no permiten aún que sean efectivas las políticas públicas para garantizar la propiedad; por lo tanto, se sigue presentando la problemática en el acceso a la propiedad de la tierra. No es suficiente con que se formulen leyes y las Altas Cortes se pronuncien también sobre esta

disyuntiva, si no se cuenta con recursos y políticas públicas claras que permitan cerrar las brechas sociales.

Por ende, es la democracia paritaria la que constituye los criterios cuantitativos y cualitativos, como eje central encargado de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos con enfoque de género –igualdad entre hombres y mujeres–, transformando, de esta manera, los patrones culturales que no generen estereotipos. Solo así se alcanzará la superación de la pobreza.

## Referencias

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL. (2010). *Notas sobre el derecho a la restitución y experiencias internacionales de restitución de bienes*. Serie Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada.
- Agudelo, M. J. (2015). *El papel de la mujer al interior del conflicto colombiano* [Tesis para optar al grado en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Institucional UMNG.  
<http://hdl.handle.net/10654/13732>
- Angulo Ceballos, J. (2014). La Ley de víctimas y restitución de tierras y sus repercusiones de favorabilidad para la paz de Colombia. *Advocatus*, 23, 167-180.  
<http://www.unilibrebaq.edu.co/ojsinvestigacion/index.php/advocatus/article/view/296>
- Castro Jaramillo, A. M. (2016). Derecho a la intimidad en las redes sociales de internet en Colombia. *Novum Jus*, 10(1), 113-133.  
<https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.1.5>
- Colombia. 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. Junio 10 de 2011. DO núm. 48096.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)
- Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [CIDH], Resolución 1993/77. Marzo 10, 1993.

- Córdoba Plaza, R. (2003). Acceso de las mujeres a la tierra y patrones de herencia en tres comunidades ejidales del centro de Veracruz. *Relaciones*, 24(93), 179-212.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13709309>
- Corte Constitucional de Colombia [C.C], enero 22, 2004, M. P.: M. J. Cepeda Espinosa, Sentencia T-025/04, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C.C], mayo 21, 2013 M. P.: L. G. Guerrero, N. Pinilla Pinilla y L. E. Vargas Silva, Auto 099-2013, [Colom.].
- Cortés, S. (2016). Derechos humanos en las políticas de paz y posconflicto en Colombia. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 11(1), 129-145.  
<https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2016.0001.03>
- Echeverry Osorio, D. L. y Díaz Ricardo, S. (2016). Minería aurífera ilegal en el resguardo indígena alto Andágueda. *Novum Jus*, 10(1), 135-149.  
<https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.1.6>
- Forero, E. (2003). *El desplazamiento interno forzado en Colombia* [Documento de trabajo del Encuentro “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectives for the Future”] Fundación Ideas para la Paz; Kellog Institute; Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars.  
[http://cmap.upb.edu.co/rid=1141858439781\\_1519870801\\_2017/desplazamientoencolombiaedgarforerofip.pdf](http://cmap.upb.edu.co/rid=1141858439781_1519870801_2017/desplazamientoencolombiaedgarforerofip.pdf)
- Galán Galindo, A. R. (2017). Entre justicia y moralidad: criterios metateóricos en cuanto a la justicia la moral y el derecho. *Novum Jus*, 10(2), 103-118.  
<https://doi.org/10.14718/NovumJus.2016.10.2.6>
- Leckie, S. (2013 ). New Directions in Housing and Property Restitution. En S. Leckie (Ed.), *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights for Refugees and Displaced Persons* (pp. 189-207). Transnational Publishers.
- Mesa Nacional de Incidencia por el Derecho a la Verdad, la Justicia y la Reparación con Perspectiva de Género (2007). *Análisis sociodemográfico de las víctimas del conflicto armado: brechas de género* (Documento público N° 3). Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz; Corporación Casa de la Mujer Trabajadora.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Resolución No. 80 de 2013. Enero 31, 2013.

- Montoya Villegas, J. L. (2015). El precedente judicial y el acceso a la ayuda humanitaria por parte de la población víctima del desplazamiento forzado: análisis de los fallos de tutela proferidos por los Jueces del Circuito de Medellín en los años 2012 y 2013. *Estudios De Derecho*, 72(160), 77-104.  
<https://doi.org/10.17533/udea.esde.v72n160a04>
- Pardo, N. (2014). Un recorrido por los derechos colectivos en la jurisprudencia argentina. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 9(1), 32-49. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2014.0001.02>
- Patarroyo, S. y Benavides, P. (2014). Rupturas asignificantes: Revisiones críticas en torno al Derecho. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 9(1), 7-31.  
<https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2014.0001.01>
- Rodríguez, E. (2016). El pasaje del estado y el derecho a la postmodernidad. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 11(2), 11-37. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2016.0002.01>
- Ruta Pacífica de las Mujeres. (2013). *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia* [Informe]. <http://rutapacifico.org.co/documentos/tomo-I.pdf>
- Salinas, Y. (2007). Tenencia de tierra y conflicto interno. *PODION*.  
[http://www.podion.org/apc-aa-files/6c606489dc4c33a52d281c930806b63d/Coyuntura\\_Colombiana\\_14\\_Abr\\_2007.pdf](http://www.podion.org/apc-aa-files/6c606489dc4c33a52d281c930806b63d/Coyuntura_Colombiana_14_Abr_2007.pdf)
- Sánchez, N. (2011). Mujeres en la Ley de Víctimas. *Cien días*, 75, 20-22.  
[https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20120701h.mujeres\\_victimas75.pdf](https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20120701h.mujeres_victimas75.pdf)
- Tribunal Superior de Antioquia. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Agosto 12, 2019, M.P: A.M. Peláez Arenas, expediente: 0500031-21-001-2017-00060, [Colom.].
- Unidad para las Víctimas. (2015). *Mujeres y conflicto armado*. USAID; Organización Internacional para las Migraciones.  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/mujeres.pdf>