



MEMORANDO

26 de Abril de 2019

20191030061803
Al responder cite este Nro.
20191030061803

PARA: **MIGUEL OCAMPO GÓMEZ**
Director de Acceso a Tierras

DE: **JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ**
Jefe (E) Oficina Jurídica

ASUNTO: **Concepto jurídico** – sobre articulación y acciones de la Agencia Nacional de Tierras – ANT y sujetos de reparación colectiva.

De acuerdo con la consulta presentada por usted, y conforme a las funciones asignadas a esta Oficina en el numeral 8, artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico sobre el asunto de la referencia, basado en los siguientes:

1. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

En primer lugar, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

- **Sobre el contenido de la reparación colectiva: derecho de las víctimas**

Con ocasión del conflicto armado que ha vivido Colombia, se dio origen entre otros desarrollos normativos a la Ley 1148 de 2011 o más conocida como Ley de Víctimas, en la cual desde su expedición se estableció que la reparación integral debería comprenderse en dos dimensiones: individual y colectiva, frente a esto ha expresado de manera clara la Corte Constitucional:

"(...)La reparación incluye una faceta colectiva materializada en medidas orientadas a reparar ya no los daños individuales, pues para ello existe la reparación individual, sino aquellos daños sufridos por un sujeto colectivo. Por esa razón, las medidas que pretenden la reparación de los sujetos colectivos deben proyectarse a la comunidad, tener un carácter simbólico o consistir en medidas de satisfacción.

150. La reparación colectiva puede llevarse a cabo de tres maneras: a través de medidas de satisfacción, medidas de carácter simbólico y medidas que se proyecten en la comunidad.

151. Las medidas de satisfacción están orientadas a proporcionar bienestar y mitigar el dolor de las víctimas, restableciendo su dignidad y la difusión de lo ocurrido. Dentro de las medidas de satisfacción se comprenden, a título enunciativo: (i) medidas para que no continúen las violaciones; (ii) la verificación de los hechos en tanto ello no genere más daños o amenace su seguridad o la de su familia y (iii) una disculpa pública que incluya el reconocimiento y aceptación de responsabilidades, entre otras.

152. Por su parte, las medidas de carácter simbólico, definidas en el artículo 8 de la Ley 795 de 2005, son aquellas realizadas "a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas". En esta misma línea, el artículo 141 de la Ley 1448 de 2011 define la reparación simbólica como "toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas".

153. Finalmente, las medidas que se proyectan en la comunidad, más que un tipo específico de medida, son aquellas que tienen un impacto o efecto en un sujeto colectivo (comunidad), para que, a través de su reparación, se reestablezca su tejido social.(...)

160. Los eventos que serán objeto de reparación colectiva son: (i) el daño ocasionado por la violación de derechos colectivos; (ii) la violación grave y manifiesta de derechos individuales de los miembros de los colectivos y (iii) el impacto colectivo de la violación de derechos individuales. Todos ellos, no sobra decir, tienen una



connotación colectiva acentuada, pues, de lo contrario sería una reparación individual¹.

Con fundamento en este marco normativo y jurisprudencial, actúan las entidades que son vinculadas a los procesos de reparación a sujetos colectivos, por parte de la entidad que lidera por mandato de la ley esta política en el orden nacional:

(...)162. El artículo 1° del Decreto 4802 de 2011 crea la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa Especial que será la encargada, entre otras funciones, de implementar los programas de reparación colectiva en los términos del artículo 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011.

- **Sobre los Programas de Reparación Colectiva**

Tal como se refiere en las anteriores líneas y con base en lo reglamento por el Decreto 4800 de 2011 (Capítulo VII. De la Reparación Colectiva) hoy compilado en el Decreto 1084 de 2015, una vez definidos los Sujetos de Reparación Colectiva, corresponde a la Unidad de Víctimas - UARIV, implementar Programas de Reparación Colectiva – PIRC, ante lo cual ha indicado la Corte:

163. El objetivo de los programas de reparación colectiva no es otro que lograr que las víctimas sean reconocidas, dignificadas, sus proyectos de vida colectivos reconstruidos y que se recupere la presencia del Estado en las zonas afectadas para garantizar una convivencia pacífica y lograr “que las víctimas se sientan reparadas”. Es importante precisar que en la reparación colectiva la víctima no es la persona individualizada, sino la colectividad y, en ese sentido, los individuos sufren un perjuicio en tanto son miembros de ese sujeto colectivo.(...)

168. El proceso de reparación colectiva tiene cinco fases: (i) fase de identificación del sujeto de reparación colectiva; (ii) fase de alistamiento para iniciar la construcción de los planes integrales de reparación colectiva; (iii) la fase de identificación y diagnóstico de los daños colectivos y (iv) la fase de diseño y formulación concertada del plan integral de reparación colectiva. En la primera fase, se identifica al sujeto de reparación colectiva por oferta del Estado o por solicitud de los sujetos de reparación colectiva. En la segunda fase, se implementan mecanismos para garantizar la participación de los sujetos de reparación colectiva y para identificar las necesidades y expectativas de reparación. En esta fase se realizarán jornadas de divulgación, sensibilización y diálogo con los actores interesados en el proceso de reparación. En la tercera etapa, se convocan a los integrantes del sujeto de reparación colectiva para fijar la metodología de identificación de daños y reparaciones. En la última fase se diseñan y formulan las medidas de reparación colectiva, las cuales deben contener como mínimo, entre otras cosas, un enfoque diferencial, según el artículo 230 del Decreto 4800 de 2011.

169. Luego de estas etapas se inicia la implementación del plan diseñado y formulado en los tiempos convenidos. Igualmente, se evalúa y monitorea periódicamente el cumplimiento de lo fijado².

- **Sobre la competencia para la creación, implementación y seguimiento de los Planes de Reparación Colectiva.**

Ahora bien, el mismo Decreto 4800 de 2011, señala las competencias institucionales para la implementación de los PIRC, así indica:

Artículo 224. Creación del Programa de Reparación Colectiva. Créase el Programa de Reparación Colectiva el cual será implementado y coordinado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a través de las fases y componentes establecidos en el presente capítulo de acuerdo a los siguientes criterios establecidos en las recomendaciones del Programa Institucional de Reparación Colectiva de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación:

1. Integralidad y coordinación del trabajo interinstitucional.
2. Participación efectiva en el proceso.
3. Reconocimiento explícito de las afectaciones de la población.
4. Reconstrucción de la memoria histórica con miras a un proceso de reconciliación.
5. Implementación de medidas culturalmente apropiadas.
6. Transformación de las condiciones que pudieron generar las violaciones de derechos.

¹ Corte Constitucional, Sentencia T – 718 de 2017.

² Corte Constitucional, Sentencia T – 718 de 2017.



El Programa de Reparación Colectiva estará conformado por medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en los componentes político, material y simbólico. Estas medidas del Programa se ejecutarán a través de los Planes Integrales de Reparación Colectiva realizados por cada uno de los sujetos de reparación colectiva y de acuerdo con los componentes del Programa de Reparación Colectiva. (Negrillas fuera del texto)

En el mismo sentido, se refiere en torno al seguimiento, evaluación y monitoreo de los Planes aprobados y en fase de implementación:

Artículo 232. Seguimiento, evaluación y monitoreo. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas diseñará y aplicará un sistema de seguimiento y evaluación que permita la medición y valoración periódica de la implementación y ejecución de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

El Programa de Reparación Colectiva contará con un sistema de rendición de cuentas y discusión pública de resultados que dé transparencia a su ejecución. En caso de incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones a cargo de las entidades responsables de la ejecución de las medidas de Reparación Colectiva, la Unidad Administrativa compulsará copias a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo para lo de su competencia. Los sujetos de reparación colectiva podrán participar en el seguimiento y evaluación de sus respectivos Planes Integrales de Reparación Colectiva. Asimismo podrán conformar veedurías ciudadanas al seguimiento al Programa de Reparación Colectiva.

Parágrafo. *La Unidad Administrativa promoverá la participación de actores de la sociedad civil y demás institucionalidades presentes en el territorio en el seguimiento de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en procura de la construcción de proyectos de sociedad democráticos, con justicia social y vigilancia del cumplimiento del respeto a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.*

Así mismo, para la puesta en marcha de estos planes y con fundamento en el Artículo 228 del Decreto 4800 de 2011 - Fase de alistamiento para iniciar la construcción de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, que define en su primer parágrafo:

Parágrafo 1º. *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas establecerá espacios colectivos para designar democráticamente, entre los miembros de los sujetos colectivos víctima convocados pública y ampliamente, la representación de los sujetos de reparación colectiva que participarán en el diseño de los Planes Integrales de Reparación Colectiva; representación que deberá recoger cada grupo poblacional afectado, de acuerdo con el enfoque diferencial y garantizando la representatividad de las diversas expresiones al interior de los sujetos colectivos.*

Se consolidaron los denominados "Comités de Impulso", que son definidos por el **Artículo 3. Definiciones** de la Resolución 00948 del 05 de septiembre de 2017, expedida por la Directora de la UARIV como:

Comité de impulso: *Es el órgano de interlocución, deliberación y toma de decisiones políticas, técnicas y administrativas por parte de los sujetos en relación con su ruta de reparación colectiva. De esta manera, el Comité de Impulso o sus representantes son las instancias válidas para la concertación de decisiones con el Sujeto de Reparación Colectiva.*

En ese sentido, a criterio de esta Oficina Jurídica los Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC son implementados y monitoreados por la UARIV como entidad competente del orden nacional y articulados a través de los Comités de Impulso establecidos para su implementación por esta misma entidad con la participación de los representantes del sujeto colectivo y de las instituciones que la UARIV convoque para garantizar el seguimiento a la implementación de los planes.

• **Sobre el Plan de Reparación Colectiva de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC.**

Precisado lo anterior, es pertinente indicar que mediante la Resolución 00261 del 18 de marzo de 2016 de la UARIV, se aprobó el Plan de Reparación Colectiva de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC, en el cual se configuraron 5 mesas de trabajo, y el entonces INCODER hoy ANT, se le vinculo al proceso a través de la mesa: "Medidas de Restitución y Fortalecimiento".

Con fundamento en dicha Resolución y en las instancias creadas para ello o sus representantes, a la fecha la Agencia Nacional de Tierras – ANT ha mantenido contacto permanente y trabajo articulado para la puesta en marcha del PIRC aprobado. Frente a lo cual, existe la certeza jurídica que las acciones implementadas y proyectadas a realizarse han estado vinculadas directamente con un Plan aprobado a un sujeto colectivo reconocido, por ende, si bien es claro que, la mayoría de acciones que desarrolla la ANT podrían entenderse en una dimensión estrictamente individual, para el caso de la ANUC y las acciones acordadas con ellos, las mismas se entienden desde una dimensión colectiva de la reparación en el sentido que la Corte ha indicado al entenderse como "medidas que se proyectan en la comunidad".

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



Sin embargo, teniendo en cuenta que, la ANUC es una organización del orden nacional con representaciones en I (Ejm. Anuc Cauca – Anuc Córdoba) y que la ANT ha desarrollado acciones de interlocución desde sus diferentes misionales tanto a nivel nacional como local, es vital que se convoque al Comité de Impulso, para que se resuelvan las dudas técnicas que puedan tener todas las entidades que conforman las mesas que creó el PIRC y que por ende debe ser a juicio de esta Oficina Jurídica convocado por la UARIV en el marco de sus competencias legales y con fundamento en las metodologías y acciones que implementa de seguimiento al Plan en ejecución.

2. CONCLUSIÓN

Revisado el asunto de la referencia, esta Oficina Jurídica se permite concluir en relación con su solicitud de concepto lo siguiente:

- Teniendo en cuenta que, la ANUC tanto del orden nacional como en sus representaciones regionales, ha tenido interlocución permanente con la ANT principalmente en el marco del PIRC, y que dicho Plan se configura en la carta de navegación para la garantía de la reparación integral de los sujetos colectivos, se recomienda a la Dirección de Acceso a Tierras, solicitar a la UARIV como máxima entidad en la materia y como responsable legal del seguimiento y monitoreo a la implementación, que en el marco de sus competencias, convoque y desarrolle un Comité de Impulso con la ANUC para verificar con las entidades que tienen responsabilidad en la implementación del PIRC el estado de avance de los asuntos pendientes para la culminación efectiva de dicho Plan.
- Lo anterior, toda vez que, la ANT no tiene competencia legal para convocar el Comité de Impulso, ni está dentro de sus funciones misionales adelantar seguimiento y monitoreo a la implementación del PIRC, más aún cuando el mismo dada la imperiosa necesidad de su integralidad requiere de la articulación armónica de las entidades que lo conforman y no solo de la actuación individual de cada entidad.

Finalmente, resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su consulta.

En los anteriores términos emitimos el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Cordialmente,

JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ

Jefe (E) Oficina Jurídica ANT
Proyectó: Diana Díaz

El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511