

## EL PAPEL DE LA PROCURADURÍA EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS VÍCTIMAS EN COLOMBIA (2008-2016)

### *THE ROLE OF THE OFFICE OF THE PUBLIC INSPECTOR IN THE PARTICIPATION OF VICTIMS IN COLOMBIA (2008-2016)*

**Juan Pablo Serrano Frattali\***

Universidad de Granada (España)

#### **Resumen**

El presente artículo es una reflexión sobre algunos hechos del contexto sociopolítico y las posturas de la Procuraduría General de la Nación en el periodo 2008-2016, cargo al cual la Constitución Política designa como supremo director del Ministerio Público, en donde se analiza la imparcialidad/parcialidad del organismo, así como del posible detrimento de un amplio grupo de víctimas como actores sociales y políticos. Se plantea una tesis concreta: en el periodo estudiado en el marco de la construcción de paz en Colombia, se produjo la transformación de un organismo de control a un ente de control social y político.

**Palabras clave:** Paz. Participación. Víctimas. Población Desplazada. Procuraduría General de la Nación.

#### **Abstract**

This article is a reflexion on some facts of the socio-political context and the position of the Public Inspector in the term 2008-2016, charge to which the Political Constitution designates him as supreme director of the Public Ministry, where it analyzes the impartiality/parciality of a organism, and the possible detriment of a large group of victims as social and political actors. A specific thesis is explained: in the period under study in the framework of the construction of peace in Colombia, the transformation of a control organism to a social and political control entity.

**Key words:** Peace. Participation. Victims. Forced Displacement Population. Office of the Inspector General.

---

\* Doctor en Antropología Social por la Universidad de Granada.

## INTRODUCCIÓN

Dentro del proceso de construcción de paz en Colombia, los diálogos de paz (2012-2016) y la firma del Acuerdo de Paz (2016) por parte del Gobierno Nacional de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo FARC-EP, constituyeron un escenario determinado para el abordaje de ámbitos históricos, sociales, políticos y jurídicos. Estas negociaciones que comenzaron oficialmente en el 2012, estuvieron delimitadas por una agenda de puntos como el tema agrario, la participación política y las víctimas del conflicto armado interno, entre otros.

Simultáneamente a la discusión de los anteriores temas, la institucionalidad tomaba una propia postura, los órganos del poder ejecutivo y la gran mayoría del legislativo apoyaban estos diálogos, pero existió una institución que desde antes del inicio de las negociaciones se opuso abiertamente: la Procuraduría General de la Nación (PGN), constituyéndose así en dos mandatos<sup>1</sup>, un referente crítico frente a la gran mayoría de actuaciones de la Mesa de Conversaciones de la Habana, y de lo que sucedía al interior del país.

El escenario participativo colombiano, ha constituido un proceso que hasta la fecha continúa siendo un contundente desafío: tanto para la institucionalidad, como para la misma población; una de las consolidaciones en materia de protección de Derechos Humanos, se crea con la actual Constitución Política, con los denominados organismos de control, entre los que se encuentra la PGN.

En el presente artículo se analizarán algunos aspectos del contexto de la Procuraduría General de la Nación, enfocándonos en la trayectoria del supremo director del Ministerio Público.

Por tanto describir las experiencias es de gran utilidad para arribar a la manera subyacente de los acontecimientos, ya que los hechos no han sido abordados lo suficiente, por intereses, por factores políticos y otras veces por la carencia de memoria en la sociedad objeto de estudio, la reconstrucción de estos episodios, constituye un imperativo, como lo plantea y lo advierte el profesor Acuña Delgado, sobre la condición humana, sus limitantes y la singularidad de las experiencias: “(...) Estamos abocados a aprender por inferencia, a transferir impresiones,

---

<sup>1</sup> El periodo incluye desde la elección del Procurador General de la Nación en el año 2008, hasta la Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que declaró nula su reelección por las diversas irregularidades cometidas, que demuestran los cargos relacionados con los impedimentos y la configuración de conflictos de intereses, en donde por medio de un entramado de corrupción se favorecieron funcionarios públicos.

conocimientos, emociones de unos a otros contextos, a tomar nota y procurar enmendar errores, aunque no es fácil dejar de tropezar en los mismos o semejantes obstáculos, somos sapiens pero también olvidadizos y con frecuencia incautos” (Acuña, 2015: 3).

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (2016) abordó viejos problemas, aun presentes en el Estado colombiano, en especial indicamos el acceso a la tierra, el despojo y el desplazamiento forzado, que si bien tienen elementos de forma muy valiosos, desconocen en ocasiones el fondo; los anteriores elementos han sido los referentes para una politización de posturas por parte de algunos actores, como lo señala Morris: “La forma particular que ha ido tomando el despojo en el discurso jurídico y burocrático tiene consecuencias no solo conceptuales, sino también políticas. (...)”. (Morris, 2017: 50).

La elección del nuevo procurador fue presentada ante todos los partidos políticos como una oportunidad para que un jurista con convicciones religiosas, fuera el máximo guardián de la moral, en un escenario habitual enmarcado por hechos de corrupción. El presente caso de estudio presenta elementos sociales multidisciplinarios que giran en torno a la institucionalidad de la PGN. En el estudio de los fenómenos sociales abordados se identifica una relación constante de las personas víctimas del conflicto armado interno en Colombia, con la institucionalidad, máxime cuando éstas están llamadas a la protección de los derechos humanos fundamentales. Por tanto, la pregunta que nos planteamos en este artículo de investigación es: ¿Cuál fue el papel de la Procuraduría General de la Nación en la protección de los derechos de las víctimas?

## **DISEÑO METODOLÓGICO**

El presente artículo científico se deriva de una investigación doctoral que tomo en su diseño metodológico: la centralidad de la percepción de las personas entrevistadas, se realizaron entrevistas semiestructuradas y a profundidad de las víctimas del conflicto armado interno en el Departamento de Santander. De igual manera, otra de las técnicas aplicadas fue la realización de grupos de discusión de entre cuatro y seis personas, donde participaron un total de 28 víctimas. Estas entrevistas y grupos de discusión se desarrollaron entre febrero de 2017 a febrero de 2018. La perspectiva de las víctimas de manera individual y los miembros de las Organizaciones de Víctimas (OV) fueron significativas.

En este aspecto las voces oficiales y no oficiales fueron analizadas como herramienta clave, generándose un espacio muy útil para la interacción de diversos puntos de vista de las víctimas, para así correlacionar la proximidad social entre éstas con las instituciones del Estado del orden: municipal, regional y nacional.

El trabajo de campo descrito anteriormente fue contrastado con el análisis interpretativo que se presenta en otra de las herramientas metodológicas: revisión bibliográfica, especialmente artículos investigativos publicados en revistas y periódicos; se basó en la recolección y las notas de prensa, en donde en la cobertura periodística informativa se obtuvo información relevante; si bien es cierto existe una gran cantidad de notas periodísticas en el presente trabajo, el resultado analítico es categorizado para poder ser presentado en el plano científico en forma de conclusiones.

Para abordar la enorme distorsión entre lo predicado en el plano constitucional y lo acontecido en la coyuntura (2008-2016) debimos utilizar una metodología hermenéutica, y en muchas ocasiones exegéticas de la Constitución y de la jurisprudencia de las Cortes colombianas, para poder analizarlo con la información recolectada en notas de prensa, entrevista y observación participante.

En el plano de la construcción de conocimiento es significativo el análisis jurisprudencial realizado a la Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el cual se decidió sobre la demanda de nulidad electoral contra el acto de elección del Procurador General de la Nación, en esta ocasión la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo realizó una descripción de los cargos declarando la nulidad del acto por el cual el Senado eligió al Procurador en noviembre de 2012.

El análisis de casos concretos y el estudio del entorno antes, durante y después de la firma del Acuerdo de Paz, permitió tener un riguroso conocimiento. Como expresan Acuña y Acuña citando a Moles y Rohmer: “La significación de un acto particular aparecerá hasta el final del análisis, y no al principio, como el elemento integrador final en la continuidad del conjunto del ser humano”. (Acuña y Acuña, 2011: 5).

## ALGUNOS ASPECTOS DEL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO REGIONAL

El contexto local en sus dimensiones sociales, políticas y económicas, ha estado enmarcado en diversas ocasiones por presupuestos fácticos y jurídicos en detrimento de grupos poblaciones determinados, en el caso concreto: víctimas del desplazamiento forzado, en su mayoría campesinos en condición de pobreza. Las perspectivas individuales de un pequeño grupo dirigente, y sus nexos con la institucionalidad, han tenido en la región santandereana y en otras regiones de Colombia, efectos nocivos en la consolidación de un marco de construcción de paz.

El estudio de los contextos sociopolíticos en un espacio geográfico delimitado, en el cual se desarrollan actores individuales, es imprescindible para un abordaje científico. De igual manera, el estudio de los actores protagónicos reviste una profunda importancia, no solo por un abordaje político de un Estado como el colombiano, caracterizado en buena medida por la frágil institucionalidad, y el alto culto al gobernante de turno; sino en especial, porque esta significación presenta un claro elemento antropológico, como lo señala Cris Shore:

“Una pregunta clave tanto para antropólogos como para quienes estudian las políticas públicas es cómo debemos estudiar el trabajo de la formulación de estas políticas. O para darle un pequeño giro a la pregunta, ¿cuál es exactamente el objeto de investigación cuando nos decidimos a estudiar a quienes elaboran estas políticas y el funcionamiento mismo de su elaboración? ¿Nos enfocamos acaso en las instituciones que formulan las políticas: el Congreso, el Parlamento, la Casa Blanca, la Oficina del Gabinete, las Cortes, el papel de los medios, etc.? ¿O en funcionarios que formulan las políticas públicas, o en categorías específicas del individuo y de su comportamiento? Si es así, ¿deberíamos enfocarnos en sus actividades y acciones (en lo que hacen), en sus creencias o actitudes (en lo que piensan), o en los contextos institucionales y socioculturales más amplios en los cuales operan, o en las reglas de juego implícitas que gobiernan su conducta en cuanto a su condición de formuladores de políticas? (...)” (Shore, 2010: 25).

Las dinámicas que se presentan en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, se encuentran en diversas ocasiones rodeadas por intereses políticos: legales e ilegales, y carencia de independencia de las tres ramas del poder público, que constituyen un obstáculo para la consagración de un orden constitucional, en el marco de un Estado Social de Derecho, un aspecto tan claro consagrado en una extensa legislación, con un propio: régimen de

inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, que en teoría, debería presuponer la rigurosidad de elementos lógicos objetivos, encuentran en la realidad social estudiada un escenario muy distinto; como lo plantea Franzé Mudanó:

“No es difícil detectar el conjunto de presupuestos sobre los que se asienta una figuración de esta naturaleza, ni advertir las omisiones y clausuras sociológicas que ella opera: le subyace la consolidada —y topográfica— imagen de lo político como un subsistema delimitado —una “esfera” institucional/administrativa— escindida y exterior a “lo social”, depositaria de una autonomizada capacidad de actuar —diseñar, regular, distribuir, intervenir, proteger, coaccionar ...— desde “arriba” y hacia “abajo”.” (Franzé Mudanó, 2013: 11).

Los anteriores presupuestos teóricos son de total aplicabilidad para nuestro caso de estudio. En los hechos identificados en la investigación, encontramos acontecimientos coyunturales e históricos, entre otros: La quema de libros, un hecho que solo fue ampliamente documentado pocos años atrás, uno de estos episodios ocurrió en el Parque San Pío, de la capital santandereana. La *Revista Semana* publicó un artículo, con claro carácter, crítico como se aprecia en su título “El triste aniversario de la quema de libros. Se cumplen 80 años de la quema nazi y 35 de la que hizo [nombre del procurador] en Bucaramanga”.

Otro de los episodios presentados en Santander, se documenta en un artículo, también con carácter crítico, publicado en *Las2orillas.co* titulado “Cuando el Procurador (...) justificaba las Autodefensas”, se puede observar en la nota de prensa del miércoles 19 de agosto de 1987, ese día el diario de Bucaramanga publicó la noticia bajo el título “Una absurda ingenuidad desconocer a los grupos de auto-defensa”:[nombre del procurador]”, en la cual el ex procurador por ese entonces ya Concejal de la ciudad de Bucaramanga, señalaba su abierto apoyo y respaldo a los grupos de auto-defensa. Se señala en la nota de prensa lo siguiente:

“El concejal y abogado conservador (...), se mostró extrañado por las reacciones que se han presentado en torno a la creación de grupos de auto-defensa y expresó que “desde la Dirección Liberal Nacional hasta ilustres jefes conservadores las han criticado acremente desconociendo, unos y otros, que tales asociaciones para la defensa son la más elemental de las previsiones que los colombianos inermes ante la subversión y el delito puedan tomar”.

(...), añadió, igualmente, que “impedir que los ciudadanos de bien reaccionen es obligarlos a que sean muertos, extorsionados o lacerados en su vida, honra y bienes. No podemos desconocer que las auto-defensas se ajustan a las normas de la moral social, del derecho natural

y de nuestra legislación positiva. Pensar lo contrario es, por decir poco, una absurda ingenuidad”, puntualizó (...).” (Las2orillas, 11 de abril de 2016).

En el análisis de la nota de prensa, se pueden identificar diversos elementos; en primer lugar, es una perspectiva de un concejal elegido por votación popular, lo que constituye: un actor político; en segundo lugar, una alineación ideológica con los grupos de autodefensas, con un claro discurso justificatorio, analizado en detalle, como él mismo lo señala: “se ajustan a las normas de la moral social, del derecho natural y de nuestra legislación positiva”; estas declaraciones constituyen el soporte filosófico que documenta los nexos entre institucionalidad con la “guerra sucia”, como se recogió en un testimonio de la presente investigación, de igual forma podían agravar el conflicto en la región, como efectivamente acabó sucediendo, hecho que se recoge en otra de las publicaciones de Daniel Coronell titulada “El pasado en presente”, señalaba lo siguiente:

“Apenas dos meses después de la declaración de [futuro procurador], el 6 de octubre de 1987, las Autodefensas del Magdalena Medio masacraron a 19 comerciantes en Cimitarra, Santander, el departamento natal del hombre que sostenía que esos grupos debían funcionar por “derecho natural” (Coronell, 2015).

Estas posturas que se identifican en el análisis histórico, continuaron estando presentes en la gestión de la Procuraduría, se realizan justo en una de las instrucciones claves para la sociedad civil y las víctimas del conflicto armado, como se consagra en el artículo 275 de la Carta Política: “El Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público.”. Entre estas posturas, se puede evidenciar en la selectividad en la realización de las investigaciones disciplinarias.

## **LAS VÍCTIMAS Y LA PGN**

La actual coyuntura colombiana enmarcada por la firma del denominado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), creó un escenario sociopolítico para el abordaje de las víctimas en el amplio sentido de la palabra; de igual manera, puso en la agenda otros temas siempre presentes en los ámbitos históricos, como la Reforma Rural Integral (RRI) y la participación política. La población víctima más afectada en el conflicto armado interno en Colombia, está constituida por las personas desplazadas,

para dar cuenta de la magnitud del fenómeno colombiano en el escenario mundial, podemos citar el informe de la Agencia de la ONU para los Refugiados, en donde señala “La segunda mayor población desplazada del mundo era la de Colombia, con 7,9 millones de víctimas del conflicto, la mayoría de ellas desplazados internos (7,7 millones). (...)” (ACNUR, 2017).

Desplazamiento forzado y despojo constituyen en muchos escenarios un común denominador en el panorama nacional colombiano. Frente a este último, se puede indicar a modo de orientación, como un año después de haberse iniciado las Negociaciones de Paz en la Habana, el panorama del despojo seguía siendo muy complejo. La situación del campesinado colombiano presenta serios antecedentes de exclusión y marginación, la restitución de tierras despojadas y abandonadas constituye una tarea pendiente del Estado colombiano. En uno de los trabajos del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), titulado *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, se señala: “También se ha dicho que la informalidad aumenta el riesgo de que los campesinos sean despojados de sus tierras, ya sea mediante coacción, violencia, o trucos jurídicos.” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016: 291).

Es precisamente en los dos anteriores escenarios donde se identifica buena parte de la tragedia en Colombia, y permite reflexionar sobre la noción de desarrollo, en el marco de un verdadero desarrollo: rural, territorial, social, económico y sostenible. Este escenario se enmarca también en el tema del acceso a la tierra, en este ámbito es en donde más se identifica el nexo entre: Procuraduría y parapolítica, en detrimento de un determinado grupo de víctimas y su restitución de tierras. Uno de los acontecimientos en los que nos centramos fueron los hechos ocurridos en el Departamento del Magdalena, (5 de abril de 2016), en donde en la realización de una audiencia pública, en las que intervinieron diversas OV, el procurador general de la nación, el presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), representantes del ministerio de agricultura, el viceministro de Desarrollo Rural, el director de la Unidad Nacional de Restitución de Tierras (URT), el superintendente de Notariado y Registro, un grupo de ganaderos, funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otros asistentes. Al respecto una de las publicaciones que expone lo sucedido, adoptando una perspectiva crítica, y el obstáculo colocado a las víctimas, se observa en la columna de León Valencia, para la Revista Semana, titulada “El cartel contra la restitución de tierras”, en la cual se consignó:

“[El procurador y el presidente de FEDEGAN] se fueron a lugares emblemáticos para lanzar el desafío, a Sabanas de San Ángel y a San Alberto, en el departamento del Cesar, donde Jorge 40 y los hermanos Prada sembraron el terror, donde tenían su cuartel general, donde mataron, desalojaron y despojaron a cientos y cientos de campesinos. Fueron hasta allí y rodeados de ocupantes de tierras usurpadas o de prosélitos envalentonados retaron al gobierno y a la sociedad.” (Valencia, 2016).

En la anterior columna de opinión, se puede inferir como, según este autor, a partir de las actividades realizadas por el procurador y el presidente, se marcó una agenda mediática, y agrega Valencia:

“La misma resonancia que unos días antes tuvieron las marchas lideradas por Uribe en algunas ciudades del país, donde, en las manos de ciudadanos bien vestidos, brillaban las pancartas contra la restitución de tierras. La misma importancia que empieza a tener en el Congreso de la República la iniciativa de reformar la ley en la voz de la señora Cabal, la misma Cabal que es mencionada en audiencias ante jueces en Urabá por campesinos que reconocen haber recibido dádivas del programa ‘Una vaca por la paz’ para desistir de sus reclamaciones.” (Valencia, 2016).

En una publicación realizada por El País y Colprensa sobre la jornada, se consignó otra de las partes de la intervención del procurador:

“[El procurador] agregó: "Yo no soy camorrero, claro que soy santandereano y tengo carácter, la Procuraduría es amiga de una ley de restitución de tierras que despoje a los despojadores no a los campesinos de buena fe que han explotado la tierra. Yo no voy a armar camorra, pero muy coloquial y afectuosamente le puedo decir al señor presidente: ¡amárrese los pantalones!"” (El País y Colprensa, 2016).

En relación a lo acontecido en Sabanas de San Ángel, la PGN publicó en su boletín oficial manifestando que el Jefe del Ministerio Público presidió ante más de 1000 personas una Mesa de Trabajo con la Comunidad, en donde en uno de sus apartes consagró:

“"La Ley se hizo para despojar a los despojadores, no a los campesinos que han trabajado la tierra, se trata de proteger los derechos de la víctima, los derechos del despojado. La Ley se hizo para combatir al delincuente, no al ciudadano. Es urgente modificar la Ley", aseguró el jefe del órgano de control tras escuchar más de 15 intervenciones de habitantes y representantes de comunidades indígenas y ganaderas que están amenazadas con perder las

propiedades que adquirieron legalmente y en las cuales han invertido trabajo y recursos económicos.” (Procuraduría General de la Nación, 2016).

El anterior escenario en concreto permite ubicar otro ejemplo, en el video donde se registró la audiencia pública, se encuentra un supuesto testafierro de uno de los firmantes del Pacto de Chibolo<sup>2</sup>.

Este ejemplo concreto, presentó en el escenario judicial todo un viacrucis jurídico para las víctimas; en este caso la accionante de la demanda fue desplazada por la violencia, abandonando sus tierras. Frente a esta situación especial, ella le solicitó a la directora del Banco Agrario de Aracataca: “tuviera con ella un trato preferencial, al momento de iniciar cualquier trámite jurídico, teniendo en cuenta su condición actual de desplazada por la violencia, la cual le generó el incumplimiento de sus obligaciones con la entidad financiera, (...)” (Corte Constitucional, Sentencia T-640/05). Pese a esto, el asesor jurídico del Banco Agrario en Bogotá, informó a la accionante que se efectuó la diligencia de remate del predio: Las Margaritas, propiedad de la señora (...), el cual fue adjudicado al señor (...) (Corte Constitucional, Sentencia T-640/05.).

En el caso *sub examine* la Corte Constitucional, en el estudio de la demanda pudo concluir la mala fe en la adjudicación de la tierra en mención, al respecto argumentó:

“(...) bajo la convicción errada de que la información suministrada por la parte demandante en el proceso ejecutivo hipotecario correspondía a la verdad, el juez del proceso procedió a notificar a la demandada la iniciación del proceso en el lugar donde ésta ya no habitaba, con los resultados negativos ya conocidos, e ignorando que de antemano la entidad bancaria había sido informada sobre el verdadero paradero de la demandada. Con este proceder, se repite, la entidad bancaria, accionada en esta causa, actuó de mala fe y faltó a la verdad, induciendo al juez del proceso ejecutivo en error, con la consecuente violación de los derechos de la actora al debido proceso y a la defensa.”.

---

<sup>2</sup> Con el Pacto de Chivolo firmado en septiembre de 2000 y con el Pacto de Pivijay firmado en noviembre de 2001, un ex jefe paramilitar pretendía dominar la Costa Norte de Colombia. Al respecto en una de las notas de prensa del año 2012 el Periódico El Tiempo consignó: “Los 70 dirigentes regionales que protagonizan el más reciente episodio de la llamada parapolítica en el país, firmaron esos pactos entre 2000 y 2001, y según la Fiscalía allí acordaron "la distribución del caudal electoral y definieron la conformación de las listas de aspirantes a los cargos de elección popular".” (El Tiempo, 14 de mayo de 2012).

Por las razones expuestas se revocaron las sentencias de tutela de primera y segunda instancia, y se tutelaron los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de la señora accionante de la demanda. En el análisis realizado de este caso, se puede observar como otro de los elementos que permiten inferir los diversos obstáculos, se presenta en el desacato de la sentencia de la Corte Constitucional, que ordenó restituir el predio al esposo de la fallecida, al respecto el Tribunal Superior de Valledupar, sancionó con arresto por cinco días al gerente liquidador del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), y al director general de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)<sup>3</sup>, al respecto La W Radio, señaló:

"Como [gerente liquidador del INCODER (...)] y [director de general de la ANT] (...) no hicieron lo necesario para acatar la sentencia T477 de 2014, y al ser requeridos para que lo hicieran, el primero en mención se limitó a informar que no era su competencia y a remitir el expediente a la Agencia Nacional de Tierras, y el segundo a manifestar que el cumplimiento de esa orden no era su función y que (...) le solicitó a la Inspectora de Policía del Municipio de Sabanas de San Ángel, Magdalena, apoyo para realizar la diligencia de desalojo, sin probar que en efecto lograron la restitución a [esposo de la fallecida] (...) cabe concluir que con ese proceder omisivo y no justificado han incurrido en desacato a una decisión de tutela", dijo el Tribunal." (La W, 2016).

Aunado a lo sucedido en el anterior caso, se debe señalar las denuncias sobre la situación de amenazas que se han producido en esta región ante organizaciones del Estado colombiano, la nota de prensa del Periódico El Espectador, titulada *Aumenta tensión entre ocupantes y reclamantes en Magdalena*, mantiene un enfoque crítico ante esto señalando a dos asociaciones citadas en la audiencia de [procurador] y [presidente de FEDEGAN], en este caso se expresa en la nota de prensa, que en dicha denuncia se advierte sobre la conformación de dos asociaciones: la Asociación de Pequeños y Medianos Ganaderos Compradores de Buena Fe de las Sabanas de San Ángel y la Asociación Nacional de Víctimas de Despojo del Estado (Asovides). Y señala:

"Puntualmente, se señala que detrás de estas asociaciones, algunos de manera oculta y otros de frente, están: [...]. Todos estos figuran en los extensos expedientes de denuncias sobre

---

<sup>3</sup> La ANT es una agencia estatal muy reciente, fue creada por el Decreto 2363 de 2015 (7 de enero). Y según el mismo Decreto tiene por objeto: "ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación".

paramilitarismo en el Magdalena e incluso algunos tienen antecedentes judiciales.” (Redacción Política El Espectador, 2016).

Las características que se presentan en diversas regiones de Colombia, y en este caso concreto en el Departamento de Magdalena, permite observar como esta dinámica no se produjo de forma soterrada, sino que presentó claras características en el proceso de despojo, como lo señala el informe titulado *El despojo paramilitar en el Magdalena: el papel de las élites económicas y políticas*, en el cual se estudió el fenómeno entre 1995 y 2005, y al respecto señaló:

“(...) Esta actividad no tuvo lugar en un vacío social o institucional, por el contrario, se realizó con un amplio protagonismo de grandes ganaderos, políticos y funcionarios que conformaron, apoyaron y promovieron a los paramilitares, y que participaron de manera directa e indirecta en el proceso de despojo y su legalización (cuando esta tuvo lugar). (...)” (Quinche Roa, Juan Manuel, Perdomo Vaca, Paola y Vargas Reina, Jenniffer, 2018: 24).

En la descripción y en el análisis de los anteriores hechos concretos, se puede inferir en primer lugar, la ruptura de los postulados jurídicos con las realidades sociales, la enorme diferencia entre la legalidad con las condiciones de violencia, en las que se deben enfrentar las víctimas del desplazamiento forzado, y en los casos donde se presenta el despojo de sus tierras. Los procesos jurídicos en la adquisición de los bienes que en muchas ocasiones esconden procesos sociales de despojo, de forma subyacente dentro de dinámicas jurídicas, que presenta en muchos casos irrisorios precios de compraventa y una alta informalidad. Como lo señala el CNMH, en la obra citada anteriormente “Que la apropiación (indebida, ilegal e ilegítima) de tierras públicas ha sido una práctica antigua y bastante generalizada en Colombia, (...). (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016: 295).

En segundo lugar, encontramos la ruptura entre el discurso central con las realidades percibidas en los territorios: Paz Territorial. La institucionalidad nacional, consagrada en diversos momentos en la construcción de paz en Colombia, entre las que podemos indicar la Ley 1448 de 2011, conocida como La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, y los postulados del mismo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (24 de Noviembre de 2016) encuentran en diversos territorios de la geografía colombiana, realidades complejas, distantes de los postulados nacionales y del mismo Acuerdo Final, que consagra la importancia

de las realidades en los territorios. Es precisamente en el primer punto del Acuerdo, en donde se señalan diversos aspectos respecto a la RRI, ésta tiene dentro de sus principios: “El restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, y la reversión de los efectos del conflicto y del abandono sobre comunidades y territorios.” (Acuerdo Final, 24 de noviembre de 2016: 13). A modo de reflexión, frente a este punto encontramos como el ámbito nacional presenta elementos teóricos que difiere muchas veces con las características que se presentan en el ámbito territorial, regional y local.

Por último, encontramos el factor que reúne todos los anteriores elementos: La restitución de tierras constituye uno de los puntos de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Un verdadero desarrollo social, pasa inexorablemente por un verdadero desarrollo rural y territorial; en donde el desarrollo humano en las regiones requiere de una participación de sus habitantes en las diversas instancias; los anteriores puntos constituyen elementos claves para el éxito de lo acordado en la Mesa de Negociaciones de la Habana. Este escenario permite evidenciar el elemento trascendental de contar con una perspectiva antropológica, que tenga en cuenta el papel protagónico de la comunidad, y sus relaciones con la institucionalidad, máxime cuando se habla de población víctima vulnerable de los abusos y olvido del Estado. Las dinámicas de estos procesos sociales, presentan muchas veces obstáculos institucionales que no presentan la perspectiva de las víctimas y la perspectiva territorial en su dinámica sistemática.

Si bien es cierto, Sabanas de San Ángel, es solo una pequeña región del país, constituye un magistral caso de estudio, en donde confluyen todos los elementos que han caracterizado alguno de los casos más dramáticos de la historia en Colombia. Por ejemplo, encontramos en el mismo escenario a los actores sociales, que históricamente han buscado la reivindicación de sus derechos sociales, y por otra parte, algunos actores políticos de turno, estrechamente ligados con el paramilitarismo, en el caso particular encontramos la disputa de dos autoridades, por una parte, la del mismo presidente de Colombia y, por otra parte, la del máximo organismo de control.

En el mes de octubre de 2018, una senadora radicó un proyecto de ley para modificar la ley de víctimas y de restitución de tierras, señalando entre otros aspectos:

“(…) en la práctica esta ley ha tendido a convertirse en un instrumento de despojo de la tierra, que en lugar de enmendar las situaciones problemáticas para las que fue diseñada, en ocasiones ha resultado ser la gestora de nuevas víctimas del actuar del mismo Estado.” (Congreso de la República de Colombia, Cámara de Representantes y Centro Democrático, 2018).

Frente a este proyecto de ley, varios congresistas colombianos y diversas organizaciones entre las que se encuentran la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Codhes, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado Movice, la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC y la Corporación Territorio, Paz y Desarrollo Corpaz Colombia, entre otras, emitieron un comunicado titulado *Rechazo a la Reforma a la Ley 1448 de 2011 presentada por [senadora]: Acaba con la restitución y promueve la legalización del Despojo*, manifestó serios argumentos en contra del Proyecto de Ley N° 131 de 2018 de Senado, y solicitaron al Congreso: “Se archive de manera inmediata el referido proyecto por resultar lesivo y regresivo respecto a los derechos de las víctimas del conflicto armado a la restitución de tierras, al retorno y a la reparación integral.” (Codhes, 2018).

Si bien es cierto, el referente jurídico de la PGN, tiene un elaborado abordaje, fundamentado en la propia legislación civil colombiana, tomando como referente importantes elementos como la buena fe, y en el caso en concreto la buena fe exenta de culpa; elementos que derivan de un rango constitucional, consagrado en el artículo 83 de la Carta Política: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”. Pese a esta elaborada justificación jurídica, la realidad sociopolítica que se identifica en nuestro estudio, presenta elementos que giran en torno a la víctima y al victimario; en primer lugar, encontramos un abordaje completamente distorsionado del marco de los Acuerdos de Paz, que ampliamente referencian el desarrollo rural integral como factor determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país; de igual modo, señala la regularización y democratización de la propiedad promoviendo la desconcentración de la tierra en cumplimiento de su función social<sup>4</sup>. (Acuerdo Final para la

---

<sup>4</sup> En la actual Constitución Política de Colombia, la propiedad privada presenta una función social; en su artículo 58, (artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999.) consagra:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016); en este sentido, la postura de la PGN, conlleva el sabotaje de los mismos Acuerdos, y la utilización de estos para la protección de intereses de una elite en detrimento de movimientos de víctimas. Los postulados jurídicos de la buena fe se presentan en muchos casos, pero también en muchos otros casos se encuentra la criminalidad como elemento justificatorio, enmarcados en casos de violencia e intimidación para apropiarse de las tierras, con elementos jurídicos de forma, presentándose un falso escenario con apariencia de legalidad, apariencia de legalidad de los victimarios y realidades sociales de las víctimas.

Se identifica en el anterior ejemplo en concreto, como este poder fue utilizado para defender a los principales artífices de las políticas de extrema derecha, que vulneran los intereses de los menos favorecidos, especialmente en este caso concreto: el de las víctimas, y utilizar este episodio para ayudar a abonar el terreno de la campaña a la presidencia.

El anterior abordaje en el plano nacional se relaciona en gran medida con el escenario regional, en concreto podemos señalar al Departamento de Santander, donde más influyeron estas políticas, desde la imposición de las cuotas burocráticas, hasta la imposición de muchas decisiones, la mayoría de víctimas entrevistadas consideran que de las tres entidades que conforman el Ministerio Público, la que más obstaculizó la participación en el proceso de paz fue precisamente: La PGN, lo que significa afectar contundentemente el rol de las víctimas para la protección de sus derechos a la participación en la construcción de paz, con la ausencia de la institución que más está llamada a su acompañamiento en el camino participativo. En la investigación doctoral, de la cual se deriva el presente artículo, se pudo conocer la delicada situación de Santander en este tema, en especial en municipios como San Vicente de Chucurí, El Carmen de Chucurí y Puerto Wilches, entre otros municipios, en donde las falencias institucionales, sumadas a las posturas de la PGN, no han podido hasta la fecha materializar de forma concreta, este derecho que es precisamente el primer punto de lo contemplado en la Mesa de Diálogos de la Habana.

---

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.”

Los anteriores hechos representan un agravante, ya que el marco normativo en materia de participación de la sociedad civil, y especialmente de las víctimas, por sí mismo, no es suficiente para garantizar en la práctica la verdadera participación, y son precisamente los organismos de control, los que permiten avanzar u obstaculizar en la garantía de la calidad de la democracia de las personas víctimas del conflicto armado interno en Colombia; especialmente es el Ministerio Público, una institución clave para las reivindicaciones sociales.

## CONCLUSIONES

En primer lugar, podemos constatar una contradicción en la moralidad que se predicó en su momento, sobre la gestión pública, en éste organismo, donde, hasta la fecha se ha descubierto en Colombia, el escándalo de corrupción más grande en el interior de la PGN.

De igual forma, lo predicado en el marco de la Carta Política, en la cual, al Ministerio Público, le compete un rol muy importante en un Estado como: la guarda de los derechos humanos y por tanto la paz, no fue para todas las víctimas, precisamente este organismo el que más se opuso a este histórico proceso de paz. Además, se puede afirmar que La PGN fue la única institución del orden nacional, que se opuso en todo momento a las Negociaciones de Paz de la Habana, usando legal e ilegalmente, los atributos que el marco constitucional le confiere. Los hechos ocurridos en Sabanas de San Ángel, constituyen un claro ejemplo de la afectación a un determinado grupo de víctimas.

La instrumentalización de la entidad fundamental en la defensa de los intereses colectivos y generales, al servicio de otro tipo de intereses, y la construcción de un proyecto político, en donde en síntesis en este período la PGN pasó de ser un organismo de control disciplinario, (como se lo ordena la Constitución y la ley) a ser un organismo de control social y político, para consolidar un proyecto de lo que considero ultraderecha y atacar las posturas que no estuvieran en su lógica política, en detrimento de la participación de determinados actores sociales y políticos, lo que significó la desnaturalización de esta entidad, lo que nos lleva inexorablemente a concluir que representó un obstáculo y un retroceso, para la construcción de la paz.

De acuerdo a lo anterior podemos concluir que, si nos ubicáramos en el túnel del tiempo, podríamos afirmar: en materia de reivindicaciones sociales, ésta entidad estaría en el estado del

nacimiento de la misma institución, es decir: el de hace casi dos siglos, y no en el marco temporal a la que ésta le corresponde estar, en pleno siglo XXI, y más aún en el marco de un Acuerdo de Paz, para favorecer los derechos de participación de las víctimas.

En definitiva, la afectación del Procurador en la Procuraduría, constituyó una fuerza política, que impuso un proyecto que consolidaba un desarrollo político, jurídico y administrativo, perjudicando seriamente el movimiento social y político.

## BIBLIOGRAFÍA

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. (2017). TENDENCIAS GLOBALES. DESPLAZAMIENTO FORZADO EN 2017. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>

Acuña Delgado, Ángel y Acuña Gómez Elena (2011). “Bases teórico-metodológicas para el estudio semiológico y contextual de la danza folclórica”. *Gazeta de Antropología*, vol. 27, n° 2.

Acuña Delgado, Ángel (2015). “Una experiencia de riesgo. Efecto colateral del trabajo de campo etnológico en tiempos modernos”. *Revista de Antropología Experimental*, n° 15, pp. 1-9.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, Bogotá, CNMH.

Congreso de la República, (2011). “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*, n° 48.096 de 10 de junio de 2011.

Congreso de la República de Colombia, Cámara de Representantes y Centro Democrático. Cabal Molina, María Fernanda (2018). Proyecto de Ley de 2018. “Por medio de la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PL%20131-18%20Reforma%201448.pdf>

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D.C., siete (7) de septiembre del dos mil dieciséis (2016).

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Codhes. (2018). *Comunicado Reforma Restitución 18 10 2018. Rechazo a la Reforma a la Ley 1448 de 2011 presentada por María Fernanda Cabal: Acaba con la restitución y promueve la legalización del Despojo*. Recuperado de [https://codhes.files.wordpress.com/2018/10/comunicado\\_reforma\\_restitucion3b3n\\_18\\_10\\_2018-2.pdf](https://codhes.files.wordpress.com/2018/10/comunicado_reforma_restitucion3b3n_18_10_2018-2.pdf)

Constitución Política de Colombia. (1991).

Coronell, Daniel. (2013). La noche de la hoguera. *Revista Semana*, 23 de febrero de 2013. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/la-noche-hoguera/334286-3>

Coronell, Daniel. (2015). El pasado en presente. *Revista Semana*. 3 de enero de 2015. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/daniel-coronell-el-pasado-en-presente/413725-3>

Corte Constitucional (2005). Sentencia T-640/05. Referencia: expediente T-1058087. Accionante: Margarita Felizzola de Rodríguez. Demandado: Juzgado Único Civil Municipal de Fundación (Magdalena) y Banco Agrario de Colombia S.A. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil cinco (2005).

Corte Constitucional (2016). Auto 253/16. Referencia: solicitud de nulidad de la Sentencia T-477 de 2014. Acción de tutela instaurada por Antonio María Rodríguez Acosta, contra Ministerio de Agricultura y otros. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016).

El País y Colprensa (2016). *Polémica nacional por ley de restitución de tierras*. 11 de abril de 2016. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/elpais/colombia/proceso-paz/noticias/restitucion-tierras-tema-ahora-enfrenta-gobierno-y-procuraduria>

El Tiempo (2016). *La Procuraduría y el Gobierno chocan por reuniones sobre tierras*. 10 de abril de 2016. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16560437>

Equipo Digital Canal1 - Sistema Informativo del Canal 1 (2016). *Desplazado de San Ángel identificó a una persona que se opuso a que le devolvieran su tierra*. Recuperado de <https://canal1.com.co/noticias/desplazado-de-san-angel-identifico-a-una-persona-que-se-opuso-a-que-le-devolvieran-su-tierra/>

Franzé Mudanó, Adela (2013). “Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas”. *Revista de Antropología Social*, n° 22, pp. 9-23.

La W. (2016). *Ordenan arresto de los directores del Incoder y Agencia de Tierras*. 24 de octubre de 2016. Recuperado de <http://www.wradio.com.co/noticias/judicial/ordenan-arresto-de-los-directores-del-incoder-y-agencia-de-tierras/20161024/nota/3283152.aspx>

Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24\\_08\\_2016acuerdofinalfinalfinal1472094587.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016acuerdofinalfinalfinal1472094587.pdf)

Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/12-1479102292.111479102292.2016nuevoacuerdofinal-1479102292.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). Decreto <Ley> 2363 de 2015. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura.

Morris, Meghan L. (2017) “La cuestión de la tierra: el despojo y la posesión en el trabajo etnográfico”. *Revista colombiana de antropología*, vol. 53, n° 1.

Redacción Política. (2016). “Aumenta tensión entre ocupantes y reclamantes en Magdalena”. *El Espectador*. 5 de abril de 2016. Recuperado de <https://www.elspectador.com/noticias/politica/aumenta-tension-entre-ocupantes-y-reclamantes-magdalena-articulo-625571>

Procuraduría General de la Nación (2017a). Recuperado de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/infoinst\\_historia\\_1830.page](https://www.procuraduria.gov.co/portal/infoinst_historia_1830.page)

Procuraduría General de la Nación. (2017b). Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Historia.page>

Procuraduría General de la Nación (2016). “La Ley se hizo para combatir al delincuente, no al campesino que ha trabajado la tierra”. *Boletín 248*. (5 de abril de 2016). Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal>

Quinche Roa, Juan Manuel, Perdomo Vaca, Paola y Vargas Reina, Jenniffer (2018) “El despojo paramilitar en el Magdalena: el papel de las élites económicas y políticas”. Junio de 2018. Recuperado de <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2018/06/Despojo-en-el-Magdalena-Junio-20-de-20181.pdf>

Redacción Justicia. (2012). “Los pactos firmados que involucran a 70 dirigentes en parapolítica”. *El Tiempo*. 14 de mayo de 2012. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11795262>

Senado de Colombia (2008), *Acta de plenaria 32 del 3 de diciembre de 2008 Senado. Número 32 de 2008 Sesión ordinaria del día miércoles 3 de diciembre de 2008, Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de diciembre de dos mil ocho (2008)*. Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=02&p\\_numero=32&p\\_consec=21919](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=02&p_numero=32&p_consec=21919)

Shore, Cris. (2010). “La Antropología y el estudio de la Política Pública: Reflexiones sobre la “Formulación” de las Políticas”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, n° 10, pp. 21-49.

Valencia, León. (2016). “El cartel contra la restitución de tierras”. *Revista Semana*. 16 de abril de 2016. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo>

Villasmil, José (2016). “Cuando el Procurador justificaba las Autodefensas”. *Las2Orillas*. 11 de abril de 2016. Recuperado de <https://www.las2orillas.co>

**Recepción:** 10-1-2019

**Aceptación:** 30-12-2019