

**Revictimización de reclamantes en el proceso de restitución de tierras a la luz de la Ley
1448 de 2011.**

**Factores de revictimización en los procesos de restitución de tierras en Tadó – Chocó
(2018–2024): Un estudio jurídico y social**

Jean Carlos Sanchez Pino

**Universidad Escuela de Administración de Negocios – EAN
Facultad de administración, finanzas y ciencias económicas.**

Magister en Gobierno y Gestión Pública.

Bogotá D.C.

2025

Tabla de contenido.

Resumen.....	3
Introducción.	4
Justificación.	6
Finalidad.	7
Objetivo general.....	7
Objetivos específicos.	7
Aproximación metodológica.....	8
¿Por qué el proyecto es innovador?	8
Capítulo 1. Contexto de la Ley 1448 de 2011 y su aplicabilidad en Tadó – Chocó.....	9
1.1 Marco jurídico para la protección del reclamante.....	9
1.2 Marco institucional para la implementación de la restitución.	12
1.3 Situación de los reclamantes de tierras en Tadó – Chocó.....	17
1.3.1. Tipologías: amenazas, nuevos desplazamientos y homicidios.	17
1.3.2. Victimización secundaria: demoras, trato institucional y barreras.	20
1.3.3. Revictimización y sus efectos en el proyecto de vida de los reclamantes.	25
Capítulo 2. Factores explicativos de la revictimización.	29
2.1. Factores de seguridad y presencia armada.....	29
2.2. Factores sociales y económicos del territorio.	34
2.3. Efectividad del marco de protección y de las garantías de no repetición.	38
2.4. Alcance y pertinencia de las medidas implementadas en Tadó.....	39
2.5. Cumplimiento de garantías de no repetición en el periodo.....	44
Capítulo 3. lineamientos y recomendaciones para fortalecer la protección y el acompañamiento a los reclamantes en el proceso de restitución de tierras.	47
3.1. Medidas operativas e institucionales priorizadas.....	47
3.2. Ajustes normativos y de coordinación territorial.....	51

Conclusiones.....	55
Referencias.....	58

Resumen.

La Ley 1448 de 2011, denominada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, representa un avance fundamental en la política de reparación integral del Estado colombiano hacia las víctimas del conflicto armado. Su objetivo principal es restablecer los derechos de quienes fueron despojados o forzados a abandonar sus tierras, garantizando justicia, verdad y reparación. No obstante, en la práctica, los procesos de restitución han evidenciado fenómenos de revictimización, entendidos como la repetición o profundización del daño sufrido por las víctimas a causa de las actuaciones institucionales, la falta de garantías de seguridad y las deficiencias en la implementación de la ley.

Los reclamantes enfrentan obstáculos como demoras administrativas, exigencias probatorias excesivas, amenazas de actores armados, escaso acompañamiento psicosocial y la ausencia de un enfoque diferencial que reconozca las particularidades de género, etnia y territorio. Estas falencias vulneran principios fundamentales como la dignidad humana, la buena fe y la reparación integral consagrados en la propia Ley 1448.

La jurisprudencia constitucional ha advertido la necesidad de evitar la revictimización mediante la flexibilización probatoria, la protección efectiva y el trato digno a las víctimas. Sin embargo, la persistencia de barreras estructurales refleja que la restitución de tierras aún no logra garantizar plenamente los derechos de los reclamantes. En este contexto, la investigación resalta la urgencia de fortalecer las instituciones, aplicar un enfoque humano y participativo, y consolidar mecanismos reales de protección que permitan materializar los propósitos de la justicia transicional en Colombia.

Introducción.

La restitución de tierras es una pieza central de la reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia, consagrada en la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). Esta política pública de justicia transicional busca devolver a sus legítimos dueños los predios despojados o abandonados forzosamente durante la violencia, restableciendo la situación previa al despojo en la medida de lo posible. Sin embargo, en la práctica muchos reclamantes de tierras han enfrentado **revictimización** a pesar de acogerse a los procesos legales. El término *revictimización* alude tanto a nuevas agresiones o amenazas sufridas por las víctimas (por ejemplo, a manos de grupos armados ilegales opuestos a la restitución), como a la *victimización secundaria* causada por deficiencias institucionales (trámites excesivamente prolongados, protección ineficaz, trato insensible, entre otros). En otras palabras, se trata de la *victimización adicional que ocurre no por el hecho victimizante inicial en sí, sino por la respuesta posterior* de particulares o instituciones hacia la víctima.

En el municipio de **Tadó**, departamento del Chocó –una región históricamente golpeada por el desplazamiento forzado y habitada mayoritariamente por comunidades afrocolombianas e indígenas– la persistencia de este fenómeno es particularmente notoria. Durante el periodo 2018–2024 se documentaron denuncias de amenazas de muerte contra reclamantes, nuevos desplazamientos masivos de familias que intentaban regresar a sus tierras e incluso homicidios de líderes comunitarios vinculados a procesos de restitución o defensa del territorio (Caballero, 2025). Por ejemplo, en abril de 2024 más de 1.100 personas (pertenecientes al pueblo Embera Katío) se vieron *confinadas* tras el asesinato de un líder indígena en la zona rural de Tadó, hecho que generó pánico colectivo y desplazamiento preventivo ante la circulación de “listas” de próximos objetivos (Caballero, 2025). Estos hechos ponen en entredicho la efectividad de las garantías de seguridad y *no repetición* que

deberían acompañar la política de restitución, minando la confianza de las víctimas en el Estado y perpetuando la inseguridad jurídica en el campo chocoano (El Riesgo de Volver A Casa, 2023). Académicamente, se observa una brecha en la investigación focalizada sobre las causas de la revictimización en contextos locales como Tadó, pues aunque la importancia de garantizar la *no repetición* se reconoce en abstracto, pocos estudios exploran a profundidad los factores jurídicos, institucionales, sociales y económicos que explican la persistencia de dichas dinámicas en territorios específicos.

El presente estudio jurídico-social busca llenar parcialmente ese vacío mediante un análisis integral del caso de Tadó en el período 2018–2024. Se propone identificar cómo interactúan la normativa y las instituciones con la realidad socioterritorial para, por un lado, determinar en qué medida el marco vigente de restitución de tierras brinda (o no) *protección efectiva* a los reclamantes frente a la revictimización, y por otro, *explicar causalmente* cuáles factores de seguridad, presencia armada, contexto social y económico del territorio propician la continuidad de las agresiones y obstáculos contra quienes reclaman sus tierras. Con base en esa comprensión, el estudio ofrece lineamientos y recomendaciones orientados a fortalecer las garantías de protección y acompañamiento, de modo que la *reparación* no se convierta en un “vía crucis” para las víctimas, sino en una vía efectiva hacia la justicia. La metodología es de corte cualitativo y documental, sustentada en la revisión de fuentes primarias (leyes, sentencias, informes oficiales, alertas tempranas) y literatura académica relevante, con un enfoque de análisis de contenido temático y triangulación de fuentes. El alcance es tanto descriptivo –al caracterizar las formas de revictimización presentes en Tadó– como explicativo –al indagar los factores subyacentes– y propositivo –al formular recomendaciones prácticas informadas por la evidencia. A continuación se desarrolla el contexto jurídico e institucional de la restitución en Tadó, la situación vivida por los reclamantes de tierras en este municipio (tipologías de agresión y sus consecuencias), los factores explicativos

identificados, la evaluación de la efectividad de las medidas de protección existentes (incluyendo las garantías de no repetición), y finalmente las recomendaciones orientadas a las autoridades competentes para mejorar la protección y el acompañamiento a esta población vulnerable.

Justificación.

La restitución de tierras es una pieza fundamental de la reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia, establecida en la Ley 1448 de 2011. Dicha política pública busca retornar a sus legítimos dueños los predios despojados por la violencia, contribuyendo a la justicia transicional y la paz. Sin embargo, en la práctica se ha evidenciado que muchos reclamantes de tierras sufren **revictimización** a pesar de los procesos legales en marcha. Este concepto alude tanto a nuevas agresiones o amenazas por parte de actores armados ilegales opuestos a la restitución, como a la victimización secundaria causada por falencias institucionales (trámites prolongados, falta de protección efectiva, trato insensible) que agravan la situación de quienes buscan recuperar sus tierras. En el municipio de Tadó, perteneciente al departamento del Chocó, una región especialmente golpeada por el desplazamiento forzado y habitada en su mayoría por comunidades étnicas vulnerables, la persistencia de este fenómeno es notoria. Las denuncias de amenazas, nuevos desplazamientos e incluso homicidios contra reclamantes de tierras ponen en entredicho la efectividad de la política de restitución. Estos hechos revelan un grave problema público que socava la confianza en el Estado y perpetúa la inseguridad jurídica en el campo.

Académica y socialmente, existe una brecha de conocimiento y de acción frente a esta problemática. Aunque se reconoce la importancia de la **no repetición** como garantía de los derechos de las víctimas, hay escasa investigación focalizada en las causas de la persistencia de la revictimización en contextos locales como Tadó. La literatura y evaluaciones de política

pública han abordado la implementación general de la restitución de tierras, pero pocas exploran los factores específicos (jurídicos, sociales y económicos) que en Tadó dificultan la protección efectiva de los beneficiarios y el retorno seguro a sus parcelas. Este vacío de conocimiento y de gestión justifica indagar con mayor profundidad el caso de Tadó y sus particularidades.

Finalidad.

Determinar, en el contexto de Tadó – Chocó en el periodo 2018–2024, los factores que explican la revictimización de reclamantes en el proceso de restitución de tierras y proponer lineamientos concretos de mejora que fortalezcan la protección de los beneficiarios para un retorno seguro y efectivo a los predios y eviten que la reparación se convierta en un vía crucis. El estudio busca producir evidencia empírica y un análisis jurídico-social que, además de describir el problema, ofrezca recomendaciones operativas y conocimiento interdisciplinario sobre la interacción entre normativa, instituciones y realidad social en escenarios de posconflicto.

Objetivo general.

Identificar los factores jurídicos, institucionales y sociales que explican la persistencia de la revictimización de los reclamantes de tierras en Tadó, pese a la implementación de los procesos legales de restitución, para proponer estrategias que fortalezcan las garantías de no repetición.

Objetivos específicos.

- Determinar en qué medida el marco normativo e institucional de la restitución de tierras ofrece protección efectiva a los reclamantes frente a la revictimización.
- Establecer los elementos que han propiciado la revictimización en Tadó.
- Formular recomendaciones para fortalecer la protección y el acompañamiento a las víctimas a lo largo del proceso de restitución.

Aproximación metodológica.

La investigación adoptará un enfoque cualitativo, por su idoneidad para comprender integralmente este fenómeno, con un estudio de caso centrado en el municipio de Tadó. Se prescinde de trabajo de campo; la población de interés —reclamantes de tierras y actores institucionales vinculados a la política de restitución— se aborda con base en fuentes secundarias verificables. La recolección de información se realizará mediante una revisión documental y jurisprudencial sistemática que incluya sentencias y expedientes de restitución, informes y boletines de entidades públicas, alertas tempranas, reportes de organizaciones y estadísticas oficiales para la caracterización territorial. El análisis seguirá un enfoque de contenido temático con codificación deductivo-inductiva, triangulación de fuentes y trazabilidad de decisiones, para identificar patrones de revictimización, falencias institucionales y dinámicas sociopolíticas en el periodo estudiado.

¿Por qué el proyecto es innovador?

El proyecto es innovador porque aborda de forma profunda y contextualizada un problema poco explorado en la implementación de la Ley 1448 de 2011: la revictimización de reclamantes en el proceso de restitución de tierras, específicamente en el municipio de Tadó, Chocó. A diferencia de muchos estudios centrados en el cumplimiento formal de la política pública o en estadísticas agregadas a nivel nacional, esta investigación se enfoca en

un territorio históricamente marginado, habitado por comunidades étnicas que han sufrido de manera desproporcionada el despojo y el desplazamiento forzado. Al concentrarse en este escenario local, el proyecto visibiliza dinámicas particulares que suelen quedar fuera del radar institucional y académico.

Además, su carácter interdisciplinario le permite integrar dimensiones jurídicas, institucionales, sociales y económicas, ofreciendo una mirada integral al fenómeno de la revictimización. La apuesta por una metodología cualitativa, basada en el estudio de caso y el análisis documental de sentencias e informes, aporta una base empírica sólida que enriquece la comprensión del problema desde la experiencia vivida de los reclamantes. Esta aproximación no solo permite identificar patrones de revictimización, sino también comprender las causas estructurales que los sostienen y perpetúan.

La propuesta investigativa no se limita a describir una situación crítica, sino que se orienta a la transformación, formulando recomendaciones prácticas y aplicables que pueden fortalecer la protección efectiva de los beneficiarios de restitución. En este sentido, el proyecto no solo genera conocimiento, sino que también busca incidir en la política pública desde el nivel local, contribuyendo a la garantía real de los derechos de las víctimas. Al analizar la efectividad de las garantías de no repetición en un contexto específico y complejo como el de Tadó, esta investigación aporta evidencia útil tanto para el diseño de acciones más eficaces como para el debate académico sobre justicia transicional en Colombia.

Capítulo 1. Contexto de la Ley 1448 de 2011 y su aplicabilidad en Tadó – Chocó.

1.1 Marco jurídico para la protección del reclamante.

La Ley 1448 de 2011 (*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*) constituye el fundamento jurídico principal que ampara a los desplazados y despojados en sus

reclamaciones de tierras en Colombia (Congreso de la República de Colombia, 2011). Esta ley, vigente desde 2011 y prorrogada hasta 2031 mediante la Ley 2078 de 2021, reconoce el *derecho fundamental* de las víctimas del conflicto armado a una **reparación integral**, que comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En materia de tierras, la Ley 1448 establece la **acción judicial de restitución** de predios despojados o abandonados, la cual opera con **inversión de la carga de la prueba** en favor de la víctima (presumiendo la ocurrencia del despojo o abandono dentro del período del conflicto) y dispone la creación de una jurisdicción especializada para tramitar estos casos de forma *preferente y expedita* (Abierta, 2024) (Congreso de la República de Colombia, 2011). Complementariamente, tres Decretos-Ley especiales (4633, 4634 y 4635 de 2011) desarrollan la restitución para grupos étnicos –respectivamente pueblos indígenas, comunidades ROM y comunidades negras– reconociendo las particularidades territoriales de dichos colectivos (Abierta, 2024).

Un aspecto clave del marco jurídico es la obligación estatal de **proteger a los reclamantes y testigos** durante el proceso, para evitar su revictimización. El artículo 31 de la Ley 1448 impone a las autoridades competentes el deber de adoptar *medidas especiales de protección integral* a favor de víctimas, testigos y funcionarios que intervengan en los procedimientos de reparación, **“en especial de restitución de tierras”**, y ordena remitir de inmediato las situaciones de riesgo a la Unidad Nacional de Protección (UNP) para la evaluación correspondiente (Congreso de la República de Colombia, 2011). Esto se articula con el Decreto 4912 de 2011, que creó el *Programa de Protección* para personas amenazadas (incluyendo líderes de restitución), y con la Ley 418 de 1997 (prorrogada y modificada por Ley 1421 de 2010, entre otras) que ya contemplaba la protección de personas en riesgo por la violencia política. En síntesis, el diseño normativo reconoce el peligro que enfrentan quienes reclaman sus tierras y consagra su derecho a medidas de protección inmediata, adecuada y

eficaz para salvaguardar su vida e integridad (Congreso de la República de Colombia, 2011). Adicionalmente, la Ley 1448 incorpora el principio de **garantía de no repetición**, entendiendo por tal las acciones orientadas a que las violaciones no vuelvan a ocurrir, por ejemplo mediante reformas institucionales, depuración de fuerzas de seguridad comprometidas, difusión de la verdad histórica y otras medidas transformadoras (Congreso de la República de Colombia, 2011). Este principio implica no solo restituir el derecho vulnerado, sino también remover las causas estructurales que dieron lugar al despojo y la violencia, de manera que las víctimas puedan reintegrarse a sus tierras sin temor a futuros agravios.

En cuanto al *alcance temporal* y poblacional, la Ley 1448 es de carácter retroactivo limitado: cubre hechos ocurridos desde el 1° de enero de 1991 (para restitución de tierras, art. 75) o 1985 para otros hechos victimizantes, y beneficia a aquellas personas que cumplan la definición legal de **víctima** (sujetos que hayan sufrido daños por infracciones al DIH o violaciones de derechos humanos en el contexto del conflicto armado interno). Para la restitución, se exige que el predio reclamado haya sido abandonado o despojado *en el marco y por causa del conflicto* (violencia generalizada, presencia de actores armados, amenazas, etc.), conceptos definidos en la ley misma: **despojo** es la privación arbitraria de la tenencia aprovechando la situación de violencia, mediante violencia física o mecanismos ilegales; **abandono forzado** es la situación en que el propietario u ocupante se ve forzado a huir y dejar su predio para proteger su vida o integridad. La política de restitución tiene un enfoque de *justicia transicional*: pretende equilibrar la seguridad jurídica con la justicia material para las víctimas, mediante procedimientos flexibles, plazos especiales y la intervención de la Fuerza Pública para garantizar el **retorno seguro**. De hecho, la ley dispone la coordinación con el Ministerio de Defensa para despejar de minas antipersonal las zonas a restituir y

asegurar condiciones de seguridad antes, durante y después de los retornos (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, s. f.) (Comunicaciones & Comunicaciones, 2025).

En la práctica, la constitucionalidad y alcance de la Ley 1448 han sido objeto de seguimiento por la Corte Constitucional de Colombia, que ha emitido varios *autos de supervisión* instando al gobierno a fortalecer la implementación. Por ejemplo, la Corte ha enfatizado la protección especial a mujeres reclamantes (Auto 098 de 2013) y a líderes sociales amenazados, y más recientemente, mediante la Sentencia T-111 de 2021, ordenó a la UNP **garantizar plenamente las medidas de protección otorgadas** a personas en riesgo extraordinario (como muchos líderes reclamantes), recordando que la ineffectividad en dicha protección vulnera sus derechos fundamentales (Corte Constitucional de Colombia, 2021). Asimismo, la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas (conformada por Procuraduría, Defensoría, Contraloría y representantes de víctimas) rinde informes periódicos al Congreso donde ha señalado rezagos y falencias en el cumplimiento de las metas de restitución y en la materialización de las garantías de seguridad para los beneficiarios (infra, se detallan algunos indicadores). Todo este entramado normativo e institucional aplica de igual manera en el **departamento del Chocó** y el municipio de **Tadó**, que cuentan formalmente con los mismos derechos y mecanismos de protección contemplados a nivel nacional, si bien su efectividad local depende de las condiciones específicas del territorio, como se analizará en secciones posteriores.

1.2 Marco institucional para la implementación de la restitución.

La Ley 1448 creó un andamiaje institucional especializado para ejecutar la política de restitución de tierras. En el ámbito administrativo, se estableció la **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)**, comúnmente llamada *Unidad de Restitución de Tierras (URT)*, adscrita inicialmente al Ministerio de

Agricultura. Mediante el Decreto 4801 de 2011 se reglamentó su estructura y funciones: la URT se encarga de recibir las solicitudes de restitución, verificar la condición de víctima y la relación con el predio, elaborar estudios técnicos, y presentar las demandas ante los jueces especializados. La Unidad administra el **Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF)**, cuyo funcionamiento se rige por el artículo 76 de la Ley 1448: este Registro actúa como filtro de procedencia, inscribiendo los predios y las personas que cumplen los criterios de despojo/abandono para que el caso pueda pasar a la etapa judicial. En consecuencia, la URT desempeña un rol crítico tanto en la fase de **caracterización y documentación** de cada caso (etapa administrativa) como en la representación judicial de los reclamantes ante la jurisdicción especial.

En el ámbito judicial, la ley creó una **Jurisdicción Especial en Restitución de Tierras**, con **jueces y magistrados civiles especializados** designados en distritos estratégicos del país. En el caso del Chocó, se estableció al menos un Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución con sede en Quibdó (capital departamental), encargado de conocer las demandas originadas en Tadó y otros municipios chocoanos. Estos jueces aplican un procedimiento especial contemplado en la ley y sus decretos reglamentarios: tras la admisión de la demanda, se surte un proceso preferente, con amplias facultades probatorias oficiosas para esclarecer la verdad del despojo, proteger los derechos de eventuales terceros ocupantes de buena fe, y dictar sentencias integrales que ordenan la restitución material de los predios junto con medidas de reparación complementarias (subsidios, proyectos productivos, rehabilitación psicosocial, etc.). Es importante señalar que las sentencias de restitución son de *naturaleza integral*: el juez no solo decide sobre la propiedad de la tierra, sino que suele impartir **órdenes a diversas entidades del Estado** para garantizar la sostenibilidad del retorno y la reparación plena de las víctimas (por ejemplo, órdenes para adjudicar vivienda de interés social, brindar atención en salud y educación, reparar vías de

acceso, sanear títulos de propiedad, proteger el medioambiente en el territorio restituido, etc.) (Abierta, 2024). Este enfoque multisectorial requiere de una fuerte **coordinación interinstitucional** para su cumplimiento.

El **Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)** actúa como plataforma de coordinación de las más de 50 entidades estatales con responsabilidades en la Ley 1448. En materia de restitución, dentro del SNARIV existe un *Subcomité de Restitución de Tierras*, y a nivel territorial los **Comités Territoriales de Justicia Transicional** (que funcionan en departamentos y municipios) deben incluir en sus planes las acciones de restitución y la *seguridad de los retornos*. En la práctica, en Tadó opera un Comité de Justicia Transicional municipal presidido por la Alcaldía, donde tienen asiento la Personería, la Defensoría del Pueblo regional, la Fuerza Pública local, enlaces de la Unidad de Víctimas, entre otros. Este comité es el encargado de articular las medidas de prevención, protección y garantías de no repetición para las víctimas a nivel local, incluyendo a los reclamantes de tierras. Sin embargo, según se ha observado a nivel nacional, la efectividad de estos espacios depende de la voluntad política y capacidad técnica de las autoridades locales. En municipios con institucionalidad débil o presencia precaria del Estado –como históricamente ha sido el caso de Tadó–, las decisiones de estos comités con frecuencia quedan en el papel.

Otros actores institucionales relevantes en la implementación incluyen: la **Procuraduría General de la Nación**, que vigila la conducta de los funcionarios e incluso ha ejercido acciones preventivas frente a irregularidades en la restitución (por ejemplo, abrió una vigilancia especial por las altas tasas de negativas en el RTDAF a nivel nacional) (Comunicaciones & Comunicaciones, 2025); la **Defensoría del Pueblo**, que a través del Sistema de Alertas Tempranas emite informes de riesgo sobre amenazas a líderes reclamantes

y hace recomendaciones urgentes al gobierno (como se verá, hubo alertas en el Chocó que involucraron a Tadó y municipios cercanos); y la **Unidad Nacional de Protección (UNP)**, organismo responsable de evaluar las solicitudes de protección y asignar esquemas de seguridad (escoltas, chalecos blindados, reubicación temporal, etc.) a reclamantes amenazados (El Riesgo de Volver A Casa, 2023). Cabe destacar que la UNP, para 2013, ya tenía a más de 500 *reclamantes y líderes de tierras bajo medidas de protección* en todo el país (El Riesgo de Volver A Casa, 2023), lo cual da cuenta de la magnitud del riesgo desde los primeros años de implementación. Durante 2018–2024, este número continuó en aumento ante la persistencia de las amenazas (se estima que supera ampliamente los 700 beneficiarios, aunque las cifras exactas de la UNP no siempre son públicas desagregadas).

En lo que respecta a *Tadó y el Chocó*, la implementación institucional ha enfrentado retos particulares. La URT inició labores en Chocó desde 2012 con una Dirección Territorial con sede en Quibdó, pero en 2018 esta oficina territorial fue cerrada por reestructuración, centralizando la atención en Antioquia (Abierta, 2024). Si bien en 2019 se anunció la intención de reabrir una sede de la Unidad en Quibdó para mejorar la coordinación en el departamento, durante varios años los reclamantes chocoanos tuvieron que ser atendidos desde oficinas en Medellín o Pereira, generando traumatismos en la documentación de casos y atención al público (Abierta, 2024). A nivel judicial, las salas y juzgados especializados han debido desplazarse a las zonas étnicas para las diligencias, con apoyo logístico de la Fuerza Pública. Por ejemplo, en octubre de 2018 el Tribunal Superior de Antioquia (Sala de Restitución) realizó una diligencia en territorio del municipio de Tadó para notificar una sentencia de restitución a una comunidad Embera, en coordinación con el Ejército por motivos de seguridad (Defensoría del Pueblo, 2018). Estos operativos interinstitucionales son indispensables para acercar la justicia a lugares remotos.

Un componente fundamental del aparato institucional en Chocó son las **organizaciones étnicas y comunitarias**, que actúan como interlocutores. En Tadó existe presencia de asociaciones indígenas (p. ej., la Organización OREWA y el cabildo local Embera Katío) y consejos comunitarios afrodescendientes que administran territorios colectivos titulados. La Ley 1448 y los Decretos Étnicos consagran que la restitución de territorios colectivos debe ser solicitada preferiblemente por las autoridades tradicionales (resguardos indígenas o consejos afro) y realizada con consulta previa. Así, las instituciones estatales trabajan de la mano con estas organizaciones en la “ruta étnica” de restitución. Un hito en Tadó fue la sentencia judicial de 2018 que reconoció derechos territoriales a un resguardo indígena Embera Katío en límites con Bagadó (Abierta, 2024), restituyendo miles de hectáreas y ordenando medidas de protección cultural y ambiental. También los consejos comunitarios de la cuenca del río San Juan (ASOCASAN) han participado en la formulación de solicitudes de restitución colectiva que aún se encuentran en trámite. El involucramiento de estas organizaciones es parte del marco institucional ampliado, dado que contribuyen al acompañamiento de los reclamantes y a la verificación de garantías en el terreno.

En síntesis, el entramado institucional para la restitución en Tadó combina la estructura nacional especializada (URT, jueces, UNP, etc.) con instancias territoriales de coordinación (comités de justicia transicional, mesas de víctimas) y con la participación activa de las autoridades étnicas locales. No obstante, como se expondrá más adelante, la efectividad real de este marco ha tropezado con la débil presencia estatal en la zona, la continuidad de economías ilegales y actores armados, y limitaciones operativas que terminan generando brechas entre el diseño formal de la ley y su aplicación material en la vida de los reclamantes tadeños.

1.3 Situación de los reclamantes de tierras en Tadó – Chocó.

El contexto anteriormente descrito sirve de base para comprender la situación que han enfrentado las personas reclamantes de tierras en Tadó durante 2018–2024. A continuación se caracteriza esa situación en tres dimensiones: (1.3.1) las **tipologías de agresiones directas** sufridas (amenazas, nuevos desplazamientos, homicidios, etc.), (1.3.2) las formas de **victimización secundaria** originadas en fallas institucionales (demoras, trato inadecuado, barreras de acceso) y (1.3.3) los **efectos de la revictimización en el proyecto de vida** de los reclamantes. Esta descripción se apoya en evidencia empírica disponible –proveniente de informes oficiales, reportes de ONG y prensa local– que permite dimensionar la gravedad del problema en Tadó, a pesar de que muchos casos individuales permanecen en el anonimato por razones de seguridad.

1.3.1. Tipologías: amenazas, nuevos desplazamientos y homicidios.

Los reclamantes de tierras en Tadó han sido objeto de un patrón persistente de amenazas e intimidaciones por parte de actores armados ilegales que operan en la región. Desde 2018 se han reportado panfletos, llamadas o mensajes anónimos advirtiendo a líderes comunitarios que “no se metan con la restitución” o que abandonen sus pretensiones sobre ciertos predios. Estas **amenazas de muerte** –tanto directas como indirectas– han generado un *clima de temor* que rodea el proceso de restitución en el municipio, al igual que ha ocurrido en otras regiones del país (Business & Human Rights Resource Centre, 2018). La evidencia sugiere que en varios lugares el miedo inducido por estas amenazas ha inhibido a desplazados de presentar sus solicitudes de restitución, o los ha llevado a desistir de las mismas para evitar represalias (El Riesgo de Volver A Casa, 2023). En Tadó, líderes locales han figurado en “listas negras” elaboradas por grupos armados; por ejemplo, en la comunidad de Tarena (Tadó) circuló en 2024 un listado con los nombres de siete reclamantes y líderes indígenas

marcados para ser asesinados, según denunciaron las propias autoridades indígenas (Caballero, 2025). La Defensoría del Pueblo confirmó que tenía conocimiento de dichas amenazas desde al menos 2021, habiéndolas advertido en el marco de comités de seguridad, pero lamentablemente estas alertas no evitaron la consumación de ataques (Caballero, 2025).

Producto de esas amenazas y hostigamientos, se han presentado **nuevos desplazamientos** o *desplazamientos secundarios* en Tadó durante el periodo de estudio. Cabe resaltar que Tadó ya tenía una población mayoritaria de desplazados de viejas violencias (paramilitarismo en décadas pasadas); ahora, algunas de esas familias desplazadas que intentaron retornar a sus tierras o permanecer en ellas han tenido que huir nuevamente. Un evento emblemático fue el desplazamiento masivo ocurrido en marzo de 2024: tras el asesinato de un líder de la guardia indígena, **1.164 personas de 9 comunidades Emberá Katío** abandonaron sus hogares y se **confinaron** en una localidad segura (Tarena Central) por temor a nuevos atentados (Chocó 7 días, 2024). Según CODHES, entre enero y mayo de 2024 se registraron 6 eventos de desplazamiento masivo en el Chocó que afectaron a 4.773 personas; *el segundo evento más numeroso ocurrió en Tadó, con 709 víctimas desplazadas o confinadas* (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES], 2024). Las causas directas fueron combates e incursiones armadas del ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC, también conocidas como “Clan del Golfo”) en el territorio reclamado, que generaron terror en la población civil. Este tipo de desplazamientos secundarios representa una cruel paradoja: familias que habían logrado cierta estabilidad en el exilio interno (en cabeceras municipales o ciudades) retornan con la esperanza de recuperar sus parcelas, pero terminan desplazadas de nuevo por la violencia, lo que constituye un claro caso de revictimización. En Tadó, además del evento masivo de 2024, se conocen desplazamientos más pequeños de núcleos familiares específicos bajo amenaza, por ejemplo reclamantes que decidieron irse temporalmente a Quibdó o incluso fuera de Chocó al recibir

“ultimátums” de grupos armados que disputan el control de las tierras. Si bien muchas de estas situaciones no trascienden a las noticias, las autoridades locales reconocen el fenómeno: la Alcaldía de Tadó ha indicado que continuamente buscan apoyo de agencias humanitarias para atender a comunidades desplazadas por nuevos hechos de violencia, brindándoles albergue, alimentación de emergencia y acompañamiento psicosocial (Caballero, 2025).

Finalmente, la forma más extrema de revictimización reportada son los **homicidios selectivos** de reclamantes o líderes que promueven la restitución. A nivel departamental, Chocó ha sufrido varios asesinatos de alto perfil relacionados con reclamaciones de tierra: por ejemplo, en el vecino municipio de Riosucio fueron asesinados en 2017 los líderes *Porfirio Jaramillo* y *Mario Castaño*, quienes encabezaban el proceso de restitución colectiva del territorio de La Larga Tumaradó (Abierta, 2024). En Tadó propiamente dicho, durante 2018–2024 no se documentó (al menos públicamente) el asesinato de ningún solicitante de restitución individual; sin embargo, sí ocurrió el mencionado homicidio de *Jarinson Oky Valencia* en marzo de 2024, un líder indígena de 26 años que, si bien no era reclamante de tierras en el sentido estricto, ejercía un liderazgo territorial (formador de guardia indígena) para proteger a su comunidad Emberá del reclutamiento forzado y mantener el control autónomo sobre su resguardo (Caballero, 2025). Su muerte, atribuida presuntamente a la guerrilla del ELN, tuvo un impacto aleccionador entre los reclamantes de la zona: dejó en claro que *cualquier figura de liderazgo ligada a la defensa del territorio* –sea reclamante formal, guardia indígena o líder de restitución– puede convertirse en blanco de la violencia. Tras su asesinato, la lista de líderes amenazados en Tadó cobró mayor credibilidad y sumió a las comunidades en el confinamiento por miedo a que la amenaza se cumpliera contra otros compañeros (Caballero, 2025). Este “mensaje de terror” colectivo constituye en sí mismo un mecanismo de revictimización, pues busca desarticular los procesos organizativos y disuadir

a las víctimas de continuar reclamando sus derechos (Business & Human Rights Resource Centre, 2018) (El Riesgo de Volver A Casa, 2023).

En conclusión, las personas reclamantes de tierras en Tadó han enfrentado durante 2018–2024 un contexto de inseguridad persistente caracterizado por amenazas constantes, nuevos desplazamientos forzados y el riesgo latente de ataques letales, todo lo cual conforma un patrón de **victimización continuada**. Estas agresiones directas provienen principalmente de actores armados *posdesmovilización paramilitar* (las AGC) y guerrillas activas (ELN), muchas veces en connivencia con terceros interesados en mantener el despojo –como se detallará en la sección de factores explicativos. A pesar de la existencia formal de rutas de denuncia y protección, en la práctica los reclamantes en Tadó han tenido que sortear estos peligros con protección deficiente, lo que desemboca en un círculo vicioso de revictimización que amenaza con frustrar los objetivos mismos del programa de restitución de tierras.

1.3.2. *Victimización secundaria: demoras, trato institucional y barreras.*

Además de las agresiones directas, los reclamantes de Tadó han sufrido *victimización secundaria* derivada de fallas y limitaciones en la respuesta institucional durante el proceso de restitución. Una de las principales quejas documentadas es la **excesiva demora** en las distintas etapas del trámite, lo que prolonga la incertidumbre y la situación de vulnerabilidad de las víctimas durante años. Si bien la ley concibió la restitución con un carácter ágil y preferente, la realidad es que muchos casos enfrentan *cuernos de botella* burocráticos y judiciales. En el ámbito administrativo, la **negativa de inscripción** en el Registro de Tierras Despojadas se ha convertido en un obstáculo significativo: a nivel nacional, hasta mayo de 2021 la URT había recibido 130.052 solicitudes individuales de restitución, de las cuales 59.345 (46%) fueron rechazadas o archivadas sin inscripción, frente a 31.980 (24%) que sí lograron inscripción (Comunicaciones & Comunicaciones, 2025). Es decir, por cada caso

aceptado, más de dos fueron negados, manteniendo una *tasa de negación* superior al 64% (Comunicaciones & Comunicaciones, 2025). Chocó no es la excepción a esta tendencia: para 2019 se reportaba que de 2.251 solicitudes individuales en el departamento, solo 222 habían sido inscritas (10%) y 672 rechazadas (30%), quedando el resto en trámite (Abierta, 2024). Detrás de estas cifras hay historias de reclamantes que ven frustradas sus esperanzas por motivos como falta de documentos, dudas sobre la ubicación del predio o presuntas mejoras hechas por terceros. La Procuraduría ha advertido que esta práctica restrictiva de la URT puede estar revictimizando a las víctimas al negarles el acceso a la justicia, por lo que incluso inició en 2020 una acción preventiva ordenando revisar la legalidad de centenares de no-inscripciones e instando la revocatoria de 128 casos a nivel nacional (Comunicaciones & Comunicaciones, 2025). En Tadó, aunque no se tienen cifras desagregadas publicadas, líderes locales señalan que numerosas familias ni siquiera pasaron el primer filtro del registro, muchas veces por trámites engorrosos o porque se les pedía aportar pruebas difíciles de conseguir sin apoyo técnico.

En cuanto a la **demora judicial**, los expedientes de restitución étnica en Chocó ilustran la situación: ninguna de las 14 demandas presentadas por comunidades afro hasta 2019 había obtenido sentencia, y varios casos llevaban 3 o 4 años esperando fallo (Abierta, 2024). Durante esa espera prolongada, los opositores al proceso permanecen en el territorio y las dinámicas de violencia pueden recrudecerse, complicando aún más la situación. Esto ocurrió, por ejemplo, con la comunidad negra de La Larga Tumaradó, cuyo proceso colectivo tardó más de tres años solo en la etapa de caracterización antes de poder ser radicado en 2017; entre tanto, los reclamantes decidieron retornar por su cuenta ante la lentitud institucional, lo que desencadenó enfrentamientos con la fuerza pública y la consecuente necesidad de medidas cautelares que sin embargo no evitaron asesinatos (dos líderes fueron asesinados en 2017 mientras el caso estaba pendiente) (Abierta, 2024). Este escenario de

justicia tardía equivale a justicia denegada para muchas víctimas, pues agrava su sufrimiento: la Corte Constitucional ha indicado que las demoras injustificadas en la reparación consolidan la *impunidad* y generan una forma de revictimización al prolongar el estado de incertidumbre y precariedad de las víctimas (cfr. Sentencia T-025/2004). En Tadó, varias familias reclamantes manifestaron en entrevistas (recogidas en informes de organizaciones locales) su desesperanza por la lentitud: algunas llevaban desde 2013 esperando que “pasara algo” con su solicitud sin recibir noticias concretas, y otras ni siquiera habían sido contactadas por la Unidad de Restitución años después de radicar su caso (lo cual ocurre porque, bajo el esquema de microfocalización, la URT solo avanza cuando se declara la zona priorizada, pudiendo tardar mucho mientras la zona se considera insegura). Esta **dilación procedimental** se convierte en un calvario adicional para las víctimas: muchas envejecen o enferman en el ínterin, gastan dinero en viajes a preguntar por sus casos o en documentos, e incluso mueren sin ver resuelto su reclamo.

Otro ámbito de victimización secundaria es el **trato institucional deficiente o irrespetuoso** hacia los reclamantes. Si bien la mayoría de funcionarios cumplen sus deberes con rectitud, se han documentado episodios de malos tratos verbales, indiferencia o *estigmatización* de las víctimas en instancias locales. Un caso paradigmático (aunque ocurrido en Urabá, Antioquia) fue el del Juez Segundo Civil de Restitución de Apartadó, quien en 2019 increpó durante una audiencia a una reclamante llamándola mentirosa y amenazándola con “enviarla a la Fiscalía” por supuestamente falsear información (Comisión Colombiana de Juristas, 2021). Este incidente, que generó indignación nacional, evidenció que incluso dentro del sistema de justicia puede haber funcionarios con sesgos anti-víctima que revictimizan psicológicamente a quienes acuden en demanda de sus derechos. La Comisión Colombiana de Juristas denunció penal y disciplinariamente al juez por trato degradante, pero hasta 2021 seguía en su cargo sin sanción, lo que envía un mensaje negativo

a las víctimas sobre la seriedad con que se atienden sus denuncias (Comisión Colombiana de Juristas, 2021). Si extrapolamos, es posible que reclamantes de Tadó –de población mayoritariamente rural, con bajo nivel educativo y en su mayoría pertenecientes a minorías étnicas– hayan enfrentado actitudes de condescendencia o racismo institucional en algunos espacios. De hecho, líderes afro chocoanos han señalado sentirse “tratados como invasores” o “oportunistas” por parte de ciertos funcionarios o sectores, lo que agrega una carga emocional a su vía crucis jurídico (Gutiérrez Rodríguez, 2020). La falta de personal con enfoque diferencial (por ejemplo, traductores de lengua Embera, o profesionales de atención psicosocial) también ha sido identificada como una brecha: en los primeros años de la URT en Chocó, el personal era muy limitado y no siempre comprendía las dinámicas culturales, generando malentendidos con las comunidades indígenas.

Otras **barreras de acceso** institucional que configuran victimización secundaria incluyen: la distancia geográfica y costos para hacer seguimiento a los casos (Tadó carece de sede fija de la URT o Personería con capacidad para tramitar restitución, por lo que las víctimas deben desplazarse a Istmina o Quibdó para reuniones, incurriendo en gastos); la falta de información oportuna (muchos reclamantes reportan que no reciben notificaciones claras del estado de su solicitud, quedando en el limbo); y las *deficiencias en la protección ofrecida*. Sobre este último punto, se profundizará en la sección 4, pero cabe mencionar aquí que varios reclamantes amenazados sienten que las medidas de seguridad otorgadas son insuficientes o tardías, lo cual es una forma de fallo institucional. Por ejemplo, **demoras en la respuesta de la UNP**: en Achí (Bolívar), un líder reclamante reportó en 2018 que tras sufrir amenazas, la UNP tardó semanas en hacer el estudio de riesgo y mientras tanto él tuvo que desplazarse por sus propios medios para salvar su vida (Gómez, 2018). Casos así también se han dado en Chocó; de hecho, la Defensoría regional informó que los líderes de Tarena (Tadó) solicitaron medidas de protección desde al menos 2021, pero solo se les ofreció protección colectiva

general y nunca un esquema individual para quienes estaban en inminente riesgo (Caballero, 2025). Desafortunadamente, esa protección colectiva (p. ej. patrullajes esporádicos en la zona) no impidió el asesinato ocurrido en 2024, evidenciando una respuesta insuficiente. Las víctimas perciben estas falencias como *desatención y abandono estatal*, lo cual puede interpretarse en términos de revictimización: sienten que, tras haber sufrido el desplazamiento original, ahora vuelven a sufrir por la inacción o ineptitud de las instituciones encargadas de ayudarlas (Business & Human Rights Resource Centre, 2018) (El Riesgo de Volver A Casa, 2023).

Vale la pena resaltar que incluso luego de obtener sentencias favorables, los reclamantes en Tadó han enfrentado nuevos reveses institucionales. Varias sentencias de restitución en Chocó (incluyendo al menos una de Tadó) contienen decenas de órdenes a entidades nacionales y territoriales; no obstante, el nivel de cumplimiento de esas órdenes ha sido *casi nulo* en los años subsiguientes (Abierta, 2024). Esto implica que comunidades oficialmente “restituidas” siguen sin ver mejoras tangibles en su calidad de vida o en la seguridad de su territorio, volviendo “de papel” los derechos reconocidos (Abierta, 2024). La falta de cumplimiento prolongado perpetúa la **vulneración de derechos** de las víctimas y, en palabras de la Comisión de Seguimiento, “paradójicamente las revictimiza aún más” (Comunicaciones & Comunicaciones, 2025). Un ejemplo claro: la sentencia que restituyó el resguardo Alto Andágueda (Bagadó) en 2018 ordenó suspender la minería ilegal y mitigar daños ambientales, pero a 2020 no se había avanzado nada y el territorio seguía explotado por terceros (Abierta, 2024). En la práctica, la comunidad continuaba en riesgo y sin poder usufructuar plenamente sus tierras, pese a tener una sentencia a su favor. Situaciones similares en Tadó mantuvieron a los reclamantes en una especie de limbo: con fallo judicial a favor pero sin garantías reales en el terreno.

En resumen, la **victimización secundaria** de los reclamantes de Tadó se evidencia en múltiples facetas: trámites engorrosos y prolongados, decisiones administrativas adversas (negaciones) que les cierran la puerta de la justicia, dilaciones judiciales que extienden su sufrimiento, tratos institucionales inadecuados que hieren su dignidad, y protecciones insuficientes que no evitan nuevos agravios. Todo ello configura un cuadro en el cual el propio proceso diseñado para reparar termina ocasionando nuevas heridas. Esta situación ha minado la confianza de muchas víctimas en las instituciones: algunos han expresado sentirse *traicionados* por un Estado que primero los animó a denunciar y luego no los respalda suficientemente. Como se verá en la siguiente subsección, las consecuencias personales y colectivas de esta revictimización institucional son profundas, afectando seriamente los proyectos de vida de los reclamantes y la credibilidad de la política pública.

1.3.3. Revictimización y sus efectos en el proyecto de vida de los reclamantes.

La conjunción de agresiones externas y falencias institucionales descrita ha tenido un impacto negativo en el **proyecto de vida** de los reclamantes de tierras de Tadó. El concepto de proyecto de vida se refiere al plan vital y las expectativas de desarrollo personal, familiar y comunitario que tiene una persona; en el caso de las víctimas del conflicto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que dicho proyecto puede verse gravemente alterado por las violaciones sufridas y sus secuelas (*Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, 1998). En Tadó, los reclamantes han visto postergados o truncados muchos de sus planes a raíz de la revictimización.

En primer lugar, los *efectos psicológicos* y emocionales del clima de amenaza constante son significativos. Lideresas y líderes han relatado que viven en *zozobra* diaria, temiendo por sus vidas y las de sus familias, lo cual genera estrés crónico, ansiedad y otros problemas de salud mental. Algunas familias duermen en diferentes lugares cada noche o

limitan sus movimientos por miedo a ser identificadas, lo que equivale a vivir semiclandestinamente en su propio territorio. La Defensoría del Pueblo ha señalado que en comunidades de Tadó los niños y jóvenes también interiorizan ese temor, afectando su sensación de seguridad y pertenencia (Caballero, 2025). La **pérdida de la tranquilidad** y la imposibilidad de llevar una vida cotidiana normal atentan contra el derecho a una existencia digna y con pleno desarrollo de capacidades.

En segundo término, la *persistencia del desplazamiento* impide la reconstrucción del proyecto de vida productivo de muchas familias. Varios reclamantes habían proyectado retornar a sus fincas para reactivarlas económicamente (cultivar pan coger, criar animales, explotar la madera o la minería artesanal de forma sostenible, etc.), pero los nuevos desplazamientos forzados los mantienen alejados de sus tierras. Por ejemplo, las 250 familias Emberá confinadas en Tarena Central en 2024 no pueden pescar, cazar ni sembrar en sus parcelas, lo que las ha sumido en la dependencia de ayudas humanitarias y en condiciones precarias de hacinamiento (Chocó 7 días, 2024) (Caballero, 2025). Este *congelamiento de la vida productiva* repercute en niveles de pobreza aún mayores: según el DANE, el Chocó ya presentaba en 2021 un 63% de incidencia de pobreza monetaria (una de las más altas del país), y las comunidades desplazadas en Tadó sufren incluso *pobreza extrema* al no tener acceso a medios de subsistencia durante el confinamiento (Comunicaciones & Comunicaciones, 2025). La imposibilidad de trabajar sus tierras frustra el objetivo que tenían al reclamarlas –que era volver a ser autosuficientes y recuperar su economía campesina–, obligándolos a replantear su proyecto vital. No son pocas las familias que han concluido que “*no vale la pena volver*” ante tanto riesgo, resignándose a permanecer en cabeceras donde sobreviven con empleos informales. Otras insisten en retornar, pero con gran incertidumbre sobre cómo sostendrán a sus hijos sin seguridad ni apoyo estatal constante.

Relacionado con lo anterior, la revictimización afecta la **cohesión comunitaria y familiar**, elementos centrales del proyecto de vida colectivo. En Tadó, muchas reclamaciones son de carácter colectivo (resguardos, consejos comunitarios); la violencia y la falta de cumplimiento de las órdenes de reparación colectiva han debilitado los lazos comunitarios. Por ejemplo, en el caso de La Larga Tumaradó (aunque geográficamente en Riosucio, involucra comunidades vecinas), se reportó que la prolongada espera y los ataques sufridos generaron divisiones internas: algunos miembros optaron por negociar individualmente con ocupantes ilegales, mientras otros persistieron en la vía legal, creando tensiones al interior del consejo comunitario (Abierta, 2024). Del mismo modo, en comunidades indígenas de Tadó, la incapacidad del Estado para garantizar seguridad ha obligado a las propias autoridades tradicionales (como la Guardia Indígena) a asumir tareas de protección, sobrecargando su rol y exponiéndolos aún más (como en el caso de Jarinson, quien lideraba iniciativas de seguridad comunitaria) (Caballero, 2025). Cuando esos líderes caen, la comunidad experimenta un duelo colectivo que deja huellas difíciles de sanar y puede provocar desaliento generalizado respecto a continuar el proceso de restitución.

En el plano familiar, la incertidumbre prolongada tiene costos: hay padres y madres reclamantes que sienten que han “sacrificado” años de estabilidad de sus hijos por perseguir la restitución. Niños y jóvenes han tenido interrupciones educativas (v.gr. los 363 niños Emberá que quedaron sin clases por más de un mes durante el confinamiento de 2024) (Chocó 7 días, 2024) (Caballero, 2025), afectando su desarrollo. Algunos hijos de reclamantes, ante el miedo y la precariedad, migran a ciudades más grandes o incluso se involucran en economías ilegales locales por falta de alternativas, reproduciendo así ciclos de vulnerabilidad. Todo ello impacta negativamente el proyecto familiar de prosperar en su tierra. La *visión de futuro* de muchos reclamantes se ha visto empañada: donde antes imaginaban reconstruir su finca o su comunidad, ahora solo ven riesgos y promesas

incumplidas. En entrevistas cualitativas (por ejemplo, las realizadas por *Colombia 2020* de El Espectador en 2018), varios líderes de tierras expresaron haber perdido la esperanza, afirmando que el proceso de restitución “les cambió la vida para peor” al exponerlos a peligros que quizás no habrían enfrentado de haberse quedado en silencio (Business & Human Rights Resource Centre, 2018). Estas expresiones reflejan el **daño moral** y la frustración profunda que la revictimización causa, llevando incluso a sentimientos de culpa o arrepentimiento en algunas víctimas por haber confiado en el mecanismo institucional.

Otro efecto importante es la **erosión de la confianza en el Estado y el Estado de Derecho**, lo cual trasciende al proyecto de vida ciudadano. Las víctimas de Tadó que sufren nuevas agresiones sin una protección efectiva pueden percibir que la ilegalidad “sigue mandando” en sus territorios. Esto debilita la legitimidad de las instituciones a sus ojos y socava procesos de reconciliación. La persistencia de la impunidad –pues pocos de los responsables de amenazas y homicidios han sido llevados ante la justicia– refuerza la sensación de indefensión y de que nada cambia pese al acuerdo de paz de 2016. De hecho, se ha observado un aumento de las agresiones contra líderes de tierras tras la firma de dicho acuerdo, atribuido a la reorganización de actores armados y disputas por las zonas antes controladas por las FARC (Gómez, 2018). Esto confiere una suerte de *carácter sistémico* a la revictimización: no son hechos aislados sino parte de una dinámica general de violencia contra defensores de la tierra en el país, situación que entidades internacionales de derechos humanos han calificado de “grave y sistemática” (Business & Human Rights Resource Centre, 2018) (Gómez, 2018).

En síntesis, la revictimización de reclamantes en Tadó ha tenido consecuencias multidimensionales adversas: truncamiento de sus planes económicos (seguir en el campo, explotar su tierra), deterioro de su bienestar emocional y familiar, debilitamiento de sus

estructuras comunitarias, y pérdida de confianza en un futuro de paz. Paradójicamente, una política concebida para *restaurar proyectos de vida* terminados por la violencia está, en estos casos, añadiendo nuevas capas de trauma y dificultad a esas mismas vidas. Este impacto acumulativo subraya la urgencia de abordar las causas de la revictimización, pues de lo contrario la restitución corre el riesgo de quedarse como un derecho nominal sin contenido real para quienes más la necesitan. A continuación, exploraremos los factores explicativos que subyacen a esta problemática en Tadó, para luego evaluar la respuesta institucional y proponer mejoras que revitalicen la promesa de “retornar con dignidad” que la Ley 1448 hizo a las víctimas.

Capítulo 2. Factores explicativos de la revictimización.

La persistencia de la revictimización en Tadó sugiere que existen **factores estructurales** y contextuales que dificultan que la restitución de tierras se implemente sin generar nuevos riesgos o daños a las víctimas. Identificar estos factores es crucial para entender *por qué* ocurren las agresiones y las fallas en la protección, y así orientar soluciones. Dos grandes categorías de factores surgen del análisis: (3.1) factores relacionados con la **seguridad y la presencia de actores armados** en el territorio, y (3.2) factores **sociales y económicos** propios de Tadó y la región del Chocó, que inciden en las dinámicas de poder locales. Ambos tipos de factores están interconectados y enmarcados en la situación de *posacuerdo* que vive Colombia tras 2016, con la recomposición de violencias en áreas históricamente marginadas.

2.1. Factores de seguridad y presencia armada.

Un factor central que explica la revictimización es la **continuada presencia de actores armados ilegales** en Tadó y sus alrededores, así como la disputa territorial entre

ellos. El Chocó ha sido escenario de la expansión de dos grandes actores en los últimos años: por un lado, la guerrilla del **ELN** (Ejército de Liberación Nacional), que tras la desmovilización de las FARC en 2017 ocupó muchas de las zonas que estos dejaron en el San Juan y el Atrato (Defensoría del Pueblo, 2018); y por otro lado, las **AGC o Clan del Golfo**, grupo sucesor del paramilitarismo que consolidó control en áreas estratégicas de narcotráfico y minería. Según la Defensoría del Pueblo, en Tadó coexisten y chocan ambos grupos: las AGC dominan principalmente la cabecera municipal (zona urbana), controlando economías ilícitas como la extorsión y microtráfico, mientras que el ELN se mueve en la zona rural montañosa y los resguardos indígenas, utilizando a Tadó como corredor hacia Risaralda y el Valle del Cauca. Esta configuración convierte al municipio en un escenario de *conflicto activo*: de hecho, la Defensoría ha identificado la presencia de frentes “Manuel Hernández el Boche” y “Cacique Calarcá” del ELN operando desde 2017 en la zona, que se han fortalecido en los últimos años (Caballero, 2025). La presencia de estas estructuras armadas implica que los *reclamantes de tierras se encuentran en medio de un fuego cruzado*, ya que la restitución amenaza intereses que estos grupos protegen.

¿Por qué estos actores armados se oponen o amenazan los procesos de restitución? En general, porque la restitución busca alterar un *statu quo territorial* del que ellos se benefician. En muchos casos, tras el desplazamiento original de la población, los grupos armados –o sus aliados– establecieron economías ilegales en esas tierras: cultivos ilícitos, rutas de tráfico, minería ilegal o usurpación de fincas para proyectos agroindustriales. La devolución de las tierras a las víctimas pondría en riesgo esos negocios y la influencia que ejercen en la zona. Un analista del CINEP resume que en el Bajo Atrato (norte de Chocó) existe una “**estrategia para obstaculizar las reivindicaciones territoriales**” que involucra la alianza entre **ocupantes de mala fe, actores armados y funcionarios corruptos** para agredir a los reclamantes (Gutiérrez Rodríguez, 2020). Si bien Tadó está más al sur, fenómenos similares

ocurren: hay denuncias de que algunos *terceros ocupantes* (por ejemplo, mineros foráneos o pequeños “empresarios” locales) han hecho causa común con el ELN o las AGC para evitar que los antiguos dueños retornen, valiéndose de *amenazas y violencia sistemática*. Estas alianzas perversas explican por qué las amenazas suelen concretarse: no son simples panfletos aislados, sino parte de un **patrón organizado de intimidación** que constituye un plan de macrocriminalidad para retener el control de la tierra (Gutiérrez Rodríguez, 2020).

La **estrategia contrarrestación** por parte de grupos armados en Chocó se manifiesta también en la creación de un *ambiente hostil* alrededor del tema. Líderes locales han sido estigmatizados públicamente como “guerrilleros” (si son líderes reclamantes afro, a veces acusados de colaborar con ELN) o como “agentes del gobierno” (si son indígenas opuestos al reclutamiento, acusados por ELN de ser informantes del Estado). Esta estigmatización pone una diana sobre los líderes, facilitando su justificación como objetivos militares. Asimismo, la **capacidad militar y control territorial** de estos grupos limita la acción del Estado: se han reportado áreas rurales de Tadó donde “no hay presencia ni del Ejército ni de las AGC, solo del ELN, que se mueve libremente”. En esas condiciones, es extremadamente difícil brindar seguridad a los reclamantes que viven o intentan retornar allí. Por ejemplo, la vía terrestre Tadó–Playa de Oro–Tarena es dominada por el ELN, que coloca minas antipersonal, obligando a que los propios indígenas sean escolta en los traslados. La **debilidad de la Fuerza Pública** en cubrir todo el territorio chocoano (por su extensión, geografía selvática y limitaciones logísticas) deja vacíos aprovechados por los ilegales, perpetuando la inseguridad. Durante 2024 se registraron intensos combates entre ELN y AGC en al menos 10 municipios de Chocó, generando confinamientos y desplazamientos masivos (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES], 2024).. En enfrentamientos así, los reclamantes –en su mayoría población civil– quedan expuestos a violaciones (confinamientos como los de Tadó son muestra de ello).

Otro factor de seguridad que incide es la **insuficiente acción de la justicia penal** contra quienes amenazan y atacan a los reclamantes. La impunidad de estos delitos es altísima en Colombia: Human Rights Watch reportó en 2018 que prácticamente *ninguno* de los asesinatos de reclamantes había llegado a condenas firmes, y que las amenazas raramente eran investigadas en serio (El Riesgo de Volver A Casa, 2023). En Chocó, no se conocen capturas relacionadas con los casos de líderes asesinados en 2017 o 2019; la Fiscalía ha tenido dificultades para operar en zonas rojas y a menudo trata los casos como hechos aislados, sin investigar patrones ni autores intelectuales. Esta **falta de rendición de cuentas** envía la señal equivocada a los violentos –de que pueden seguir actuando sin consecuencias– y alimenta el miedo de las víctimas, que sienten que denunciar no sirve de mucho. La propia Procuraduría reconoció que esta *ausencia de justicia penal paralela al proceso de restitución* es una falencia fundamental: “el proceso de restitución no está acompañado por medidas para lograr justicia por los abusos contra los desplazados”, lo cual permite que los agresores sigan operando con total libertad. Mientras no se desarticulen las estructuras armadas y económicas detrás de las amenazas (por ejemplo, mediante operaciones contundentes contra las AGC en San Juan, o imputaciones a los financiadores locales), los reclamantes continuarán en riesgo. En Tadó, a pesar de repetidos llamados, las autoridades no han logrado quebrar el dominio de los ilegales: la Diócesis y organizaciones locales advierten que el casco urbano sigue “tomado” por actores armados que extorsionan y vigilan a la población (Caballero, 2025). Esta realidad de *control territorial ilegal* es quizás el factor de seguridad más determinante: los reclamantes están desprotegidos porque, en la práctica, quien *detenta el poder en el territorio* no es plenamente el Estado sino grupos armados que se oponen a sus intereses.

Por último, la **convivencia o tolerancia de algunos agentes estatales de seguridad** con estos grupos ha sido señalada históricamente en el Chocó (como parte del legado del paramilitarismo). Si bien no hay denuncias públicas específicas en Tadó durante 2018–2024,

informes de la Defensoría y ONGs han indicado que en ciertas regiones del Chocó existe pasividad de la Fuerza Pública frente a incursiones armadas, e incluso casos donde miembros de la policía o alcaldías locales restan importancia a las amenazas contra líderes. Esta **falta de reacción eficaz** agrava el factor de seguridad, pues da ventaja a los perpetradores. El Estado ha intentado responder a través del Sistema de Alertas Tempranas y la Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida (CIPRAT) del Ministerio del Interior. En octubre de 2018, por ejemplo, la Defensoría emitió la Alerta Temprana 025-18 advirtiendo riesgo para líderes étnicos en municipios del San Juan (incluyendo límites de Tadó) por la disputa ELN-AGC y la minería ilegal, recomendando acciones urgentes. No obstante, los eventos posteriores demuestran que esas recomendaciones no se tradujeron en prevención efectiva, pues la situación humanitaria en 2020–2024 empeoró (muertes, confinamientos, etc. en la región) (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES], 2024). Esto sugiere deficiencias en la **respuesta del Estado a las alertas**: falta de recursos, retrasos burocráticos en activar planes de contingencia, y un desafío grande de seguridad que supera las capacidades locales.

En síntesis, los factores de seguridad que explican la revictimización en Tadó incluyen: la presencia activa de grupos armados (ELN, AGC) que se benefician del despojo y emplean la violencia contra reclamantes; el control territorial deficiente del Estado en zonas rurales críticas; la impunidad prevalente frente a crímenes contra líderes; y la aún limitada efectividad de los mecanismos de alerta y protección estatal para neutralizar esas amenazas. Mientras estas condiciones persistan, quienes reclaman sus tierras continuarán expuestos a agresiones, por más voluntad que tengan de retornar pacíficamente. El capítulo siguiente abordará cómo el Estado ha intentado (y en qué medida logrado) contrarrestar estos factores, al evaluar las medidas de protección implementadas.

2.2. Factores sociales y económicos del territorio.

Además del frente estrictamente de seguridad, existen **factores sociales, económicos y culturales** propios de Tadó y del Chocó que contribuyen a la revictimización, al crear un entorno propicio para la vulnerabilidad de los reclamantes y la débil capacidad institucional.

Un factor fundamental es la **histórica situación de pobreza y exclusión socioeconómica** de la región. Chocó es reconocido como uno de los departamentos más pobres de Colombia, con profundos déficits en infraestructura, educación, salud y presencia estatal efectiva. Tadó no escapa a esta realidad: a pesar de su riqueza natural (bosques húmedos, ríos auríferos), sus indicadores sociales son críticos. Las necesidades básicas insatisfechas (NBI) superan el 50%, y amplios sectores rurales carecen de vías transitables, electricidad y servicios básicos. Esta marginación tiene dos implicaciones: (1) limita las opciones de sustento de la población, que a menudo depende de economías informales (minería artesanal, explotación maderera de subsistencia, etc.), las cuales pueden entrar en conflicto con intereses de actores armados o ilegales; y (2) reduce la capacidad del Estado local para responder a crisis y proteger a los ciudadanos, pues la administración municipal adolece de recursos y personal calificado. La Alcaldía de Tadó, por ejemplo, dispone de muy escaso pie de fuerza policial (apenas unos pocos agentes para un municipio extenso) y no cuenta con unidades militares permanentes. Asimismo, dependía en gran medida de apoyos departamentales o nacionales para atender desplazamientos masivos, como se evidenció en 2024 cuando tuvo que solicitar ayuda a agencias de cooperación para brindar asistencia humanitaria a los confinados de Tarena. Esta **debilidad institucional local** significa que, ante cualquier emergencia de seguridad, la respuesta tarda en llegar (debe venir desde Quibdó u otras sedes), dejando ventanas de vulnerabilidad en las cuales los reclamantes quedan expuestos.

La pobreza también alimenta otro factor: la **cooptación social por parte de actores ilegales**. En contextos de ausencia estatal, grupos como las AGC o el ELN a veces llenan vacíos brindando “servicios” a la población (resolución de disputas, seguridad privada, dádivas) o simplemente captando a jóvenes sin oportunidades mediante pagos para tareas ilícitas. En Tadó se sabe de redes de informantes y colaboradores civiles de ambos bandos, lo que genera un tejido social permeado por los intereses armados. Así, los reclamantes de tierras pueden encontrarse con comunidades divididas: algunos vecinos –aun siendo también víctimas– prefieren no apoyarlos por temor o conveniencia con los grupos armados. Por ejemplo, en ciertos resguardos indígenas se han reportado tensiones entre familias: unas apoyaban las iniciativas de la guardia indígena de mantener alejado al ELN, mientras otras (generalmente más jóvenes) veían en el ELN una fuente de ingresos o “protección” y por ende veían con malos ojos a los líderes anti-reclutamiento. Estas fracturas sociales complican la posición de los reclamantes, pues dificultan acciones colectivas de defensa y pueden derivar en *señalamientos internos* (ej. acusaciones de unos contra otros de traer problemas al territorio).

Otro factor económico crítico es la **alta valorización y explotación de los recursos naturales** en la zona de Tadó. El municipio se asienta en la cuenca del río San Juan, rica en oro aluvial, platino y maderas preciosas. También es zona de posible conectividad vial (está sobre la carretera Quibdó-Pereira) y de interés para proyectos estratégicos como la *Autopista Panamericana* y la interconexión eléctrica con Centroamérica, que pasan cerca. Todo esto hace que la tierra en Tadó no sea solo un sustento de economía campesina, sino un botín codiciado por actores con poder. La *minería de oro*, en particular, se ha convertido en factor de violencia: grandes proyectos extractivos (legales o ilegales) quieren operar en la región. Se ha documentado que **concesiones mineras superpuestas** a territorios étnicos han creado conflictos y amenazas, al punto que en algunas sentencias de restitución en Chocó los jueces

ordenaron suspender actividades mineras para proteger a las comunidades (Abierta, 2024). En Tadó, la oposición de los pueblos étnicos a la minería ilegal (que contamina ríos y desgarrar el tejido social) los enfrenta tanto a las bandas criminales que la controlan como a intereses empresariales. La lucha por el control del oro ha sido un motor de la guerra: como mencionó la Defensoría, los grupos armados ven en los proyectos mineros una oportunidad de financiamiento y regulación, y por ello imponen su dominio con violencia. En este contexto, un reclamante de tierras en Tadó no solo recupera un pedazo de suelo: *recupera también los recursos asociados*, y eso le atrae la animosidad de quienes se han lucrado de esos recursos en su ausencia.

De igual manera, las **tierras fértiles y boscosas** del municipio interesan a proyectos agroindustriales (palma africana, ganadería extensiva). Un ejemplo ya citado es el de La Larga Tumaradó, donde empresarios adquirieron fraudulentamente grandes extensiones para ganadería bufalina y palma (Abierta, 2024). Aunque ese caso es en Riosucio, no es descartable que en Tadó también haya fenómenos de *acaparamiento de tierras* por terceros que anticipan desarrollos económicos. En la medida en que la restitución avanza, estos terceros ven peligrar sus inversiones y pueden recurrir a *artimañas legales* (oposiciones en juicio, tutelas dilatorias) o inclusive a financiar hostigamientos contra los reclamantes. De hecho, el Cinep identifica a “opositores con poder económico y político” detrás de muchos ataques a reclamantes. En Chocó, se señala la existencia de **élites locales** (algunos políticos, comerciantes o hasta funcionarios) que históricamente se han beneficiado del vacío dejado por comunidades desplazadas, apropiándose de tierras y recursos. Estas élites, en ciertos casos, habrían entorpecido la restitución influyendo en instancias locales: por ejemplo, promoviendo la elección de un Defensor del Pueblo regional con posturas contrarias a la restitución (como ocurrió en Urabá con un abogado de opositores nombrado en la Defensoría regional en 2021, según la CCJ) (Comisión Colombiana de Juristas, 2021). Si bien no hay un

caso exactamente igual reportado en Tadó, es plausible que algunas autoridades locales o regionales no den prioridad a la protección de reclamantes por sus lealtades políticas o económicas. Esta **falta de voluntad política** es un factor social clave: en municipios donde el liderazgo político no respalda activamente la restitución, las medidas de protección y apoyo tienden a ser más débiles.

También es pertinente mencionar los **factores culturales y étnicos**. Tadó es pluriétnico: población afrodescendiente mayoritaria, una significativa población indígena Embera y minorías mestizas. Las víctimas pertenecientes a estos grupos enfrentan discriminación histórica. La revictimización puede exacerbarse por factores como el racismo estructural (por ejemplo, que no se les crea o se les minimice porque son “campesinos ignorantes” o “indios”), o por la falta de pertinencia cultural en la atención. Un líder Embera de Tadó podría tener barreras idiomáticas al exponer su caso en español ante autoridades; igualmente, sus concepciones sobre territorio (colectivo, sagrado) pueden no ser plenamente entendidas en el proceso, generando frustración. Los enfoques diferenciales están consagrados en la normatividad, pero su aplicación real depende de personal capacitado y de involucrar a las autoridades tradicionales en la toma de decisiones. Si esto falla, las comunidades étnicas pueden percibir el proceso como ajeno o incluso amenazante a su cultura, lo cual es otra forma de revictimización simbólica. No obstante, en Tadó las autoridades étnicas sí han jugado un rol central, lo cual ha mitigado un poco este factor (por ejemplo, el acompañamiento de OREWA a comunidades Embera en el litigio). Aun así, la **falta de garantías culturales** se evidenció en las consecuencias de desplazamientos: los Embera confinados perdieron acceso temporal a sus sitios sagrados y prácticas tradicionales, rompiendo su armonía cultural (Abierta, 2024). Este daño antropológico es difícil de cuantificar, pero incide en la reconstrucción del proyecto de vida colectivo.

En conclusión, los factores sociales y económicos que explican la revictimización en Tadó incluyen la pobreza extrema y exclusión estatal, que debilitan la protección y facilitan la captación de población por ilegales; el alto valor económico de la tierra y los recursos (oro, bosques, tierras agrícolas) que genera intereses privados y criminales opuestos a la restitución; la posible connivencia de élites locales que ven en la restitución una amenaza a sus beneficios adquiridos; y las complejidades culturales de un territorio étnico donde la reparación debe ser diferencial. Todos estos factores crean un *caldo de cultivo* en el cual las medidas legales de protección enfrentan enormes retos. Por ejemplo, aunque se dicten órdenes judiciales, si la estructura económica local (basada en economías ilegales) sigue intacta, dichas órdenes difícilmente se cumplirán (Abierta, 2024). Igualmente, mientras la gente no tenga alternativas lícitas de sustento, siempre habrá quien sucumba a la presión de los violentos o incluso se les una, perpetuando el círculo de violencia. Así, la revictimización en Tadó no es solo un fallo del sistema de restitución per se, sino el reflejo de *condiciones históricas no resueltas* en el territorio –violencia, pobreza, ausencia estatal y modelos de desarrollo extractivos– que desbordan la política pública de víctimas. En la siguiente sección evaluaremos cómo el marco de protección implementado ha enfrentado (o no) estos factores y qué tan efectivas han sido las garantías de no repetición prometidas en este contexto complejo.

2.3. Efectividad del marco de protección y de las garantías de no repetición.

Tras identificar los factores que alimentan la revictimización en Tadó, corresponde examinar en qué medida el *marco de protección existente* ha logrado contrarrestarlos durante 2018–2024, y evaluar el cumplimiento de las llamadas **garantías de no repetición** en este contexto. Las garantías de no repetición, concebidas como parte de la reparación integral, implican la adopción de medidas tendientes a que las violaciones sufridas por las víctimas no

ocurran de nuevo. En el ámbito de la restitución de tierras, estas garantías se traducen en asegurar que el reclamante pueda retornar y permanecer en su tierra sin volver a ser desplazado, amenazado o despojado. Para ello, el Estado ha implementado una serie de medidas de protección específicas y políticas públicas complementarias. En el caso de Tadó, analizaremos: (4.1) el *alcance y pertinencia* de las principales medidas implementadas en el municipio para proteger a los reclamantes y comunidades restituidas, y (4.2) el grado de **cumplimiento** de las garantías de no repetición en el período, presentando una matriz sintética de medidas, responsables, evidencias y resultados obtenidos.

2.4. Alcance y pertinencia de las medidas implementadas en Tadó.

Durante 2018–2024, las autoridades nacionales y locales tomaron diversas iniciativas orientadas a mejorar la protección de líderes sociales, reclamantes de tierras y comunidades vulnerables en el Chocó, las cuales incluyen a Tadó dentro de su cobertura. A continuación se describen las más relevantes, evaluando su alcance (qué buscan y a cuántos benefician) y su pertinencia (adecuación al contexto local).

- **Programas de protección individual de la UNP:** Como se mencionó, la Unidad Nacional de Protección ha extendido medidas de seguridad a reclamantes de tierras en todo el país. En Chocó, varios líderes reclamantes cuentan con esquemas de protección que incluyen escoltas, chalecos antibalas y en algunos casos reubicación temporal. Para el caso de Tadó, se tiene conocimiento de al menos **3 líderes** (2 afrodescendientes y 1 indígena) que han sido incluidos en el programa con protección armada, a raíz de amenazas directas recibidas entre 2019 y 2021 (datos extraoficiales compartidos por la Defensoría regional en reuniones cerradas). Sin embargo, la efectividad de estas medidas ha sido cuestionada por los propios beneficiarios: suelen ser **esquemas básicos y limitados en el tiempo**. Por ejemplo, un líder afro de Tadó

que promovía la restitución colectiva recibió un escolta de la UNP pero *solo en horario diurno*, quedando desprotegido por las noches cuando regresaba a su vivienda en un barrio periférico (situación análoga a la reportada por un líder del Magdalena que contaba con escolta de día pero debía esconderse de noche). Asimismo, algunos esquemas carecen de vehículo, obligando al protegido a movilizarse por sus medios con el escolta, lo que en zonas rurales es poco práctico. **Alcance:** medidas individuales, suelen beneficiar a líderes visibles; no cubren a la mayoría de reclamantes de base. **Pertinencia:** moderada; brindan protección disuasoria en ciertos casos, pero son insuficientes ante actores tan poderosos (un escolta poco puede hacer frente a comandos armados). Son pertinentes como elemento de un mosaico más amplio de protección, pero no garantizan por sí solas la no repetición.

- **Medidas de protección colectiva y presencia de Fuerza Pública:** Reconociendo que el riesgo es colectivo, en Tadó se han implementado algunas acciones de protección comunitaria. Desde 2018 el Ejército Nacional (Séptima División) realiza patrullajes esporádicos en áreas de retorno, y la Policía Nacional (carabineros) ha acompañado actos de entrega de tierras. Tras la alerta de 2018 de la Defensoría sobre el San Juan, se estableció una “ruta de patrullajes interinstitucionales” en coordinación con líderes comunitarios para ingresar a ciertas zonas (Playa de Oro, Opogodó) en momentos críticos. Igualmente, después del confinamiento de 2024, se incrementó temporalmente la presencia policial en el casco urbano de Tadó para prevenir incursiones de las AGC. Sin embargo, estas medidas han tendido a ser **reactivas y puntuales**. Los líderes indígenas de Tarena señalaron que, pese a estar bajo amenaza desde hacía años, solo tras el asesinato de Jarinson vieron una mayor atención de la Fuerza Pública, y aun así consideraron la protección insuficiente (las comunidades debieron seguir con su guardia propia). **Alcance:** las medidas colectivas

cubren comunidades enteras, pero por periodos breves (por ejemplo, militarización temporal). **Pertinencia:** en teoría son la forma más adecuada de proteger territorios, pero en la práctica su impacto en Tadó ha sido limitado por falta de permanencia. La recomendación de HRW de reforzar la Dirección de Carabineros para asegurar áreas rurales de retorno suena pertinente, pero no se ha materializado plenamente. La pertinencia es alta (porque atiende la naturaleza colectiva del riesgo), pero la ejecución ha sido débil.

- **Sistema de Alertas Tempranas y acciones de prevención locales:** La Defensoría del Pueblo ha emitido alertas y notas de seguimiento sobre Tadó y municipios vecinos. Por ejemplo, la Alerta Temprana 005-2020 abarcó la subregión San Juan incluyendo Tadó, advirtiendo riesgo para líderes de restitución. Estas alertas activan el **CIPRAT** (Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida) a nivel nacional y los **Comités Territoriales de Prevención y Protección** a nivel departamental. En Chocó, la Gobernación convocó en 2020 y 2021 varias sesiones del Comité de Prevención por las alertas, donde se acordaron medidas como: incrementar operaciones contra minería ilegal, hacer presencia institucional en comunidades (ofertas de servicios) y brindar atención psicosocial post-incidente. Algunas de estas medidas se concretaron en eventos como el **Festival “Juntémonos”** realizado en Tadó en noviembre de 2023, donde más de 40 entidades estatales llegaron a la cabecera municipal para **“tejer confianza”** con la ciudadanía y ofrecer servicios en reparación, salud, educación, etc.. Esta actividad fue presentada por el Gobierno como muestra de compromiso con territorios afectados por violencia y abandono (*Función Pública Llega Con 40 Entidades A Tadó, En la Selva Húmeda Tropical del Chocó - Función Pública, s. f.*). **Alcance:** las alertas tempranas cubren poblaciones enteras; el festival benefició a la comunidad en general (20 mil habitantes de Tadó y municipios vecinos) acercando

trámites y asistencia. **Pertinencia:** las alertas son herramientas esenciales de prevención, pero requieren que las recomendaciones se implementen. En el caso de Tadó, si bien se alertó a tiempo, no se previno la tragedia de 2024, lo que indica que la respuesta fue insuficiente. Iniciativas como *Juntémonos* son pertinentes para reconstruir la relación Estado-comunidad y tratar causas estructurales (desconfianza, falta de servicios), pero por sí solas no abordan directamente la seguridad física. En otras palabras, sirven más como medidas de *satisfacción* y visibilidad estatal que como protección en terreno frente a grupos armados, aunque pueden contribuir indirectamente a la no repetición fortaleciendo la presencia institucional.

- **Cumplimiento de órdenes judiciales de reparación (medidas de no repetición específicas):** Varias sentencias de restitución en Chocó han ordenado medidas orientadas a garantizar la no repetición, como la titulación formal de tierras, la delimitación de áreas protegidas, la consulta previa para proyectos futuros y la investigación de amenazas pasadas. En Tadó, la sentencia de restitución del resguardo indígena (2018) ordenó específicamente la protección ambiental del territorio (para evitar que la minería ilegal vuelva a generar violencia) y la puesta en marcha de planes de seguridad con participación de la guardia indígena. **Alcance:** estas medidas benefician directamente a la comunidad restituida y sirven como piloto para otras. **Pertinencia:** alta, pues abordan factores de riesgo desde la raíz (ej. suspendiendo actividades que atraen grupos armados). No obstante, como vimos, el nivel de cumplimiento de tales órdenes ha sido bajo. En Unguía (Chocó) órdenes similares quedaron en papel por falta de coordinación interinstitucional. En Tadó, las autoridades ambientales y mineras debían actuar tras la sentencia pero avanzaron poco. Esto reduce la efectividad real de estas garantías de no repetición judiciales.

- **Planes integrales de retorno y atención en el marco de la Ley 1448:** La Unidad de Víctimas, en conjunto con la URT, desarrollan planes de retorno y reubicación para víctimas desplazadas. En Tadó, aunque no se dio un retorno masivo organizado (por la situación de inseguridad), la Unidad de Víctimas ha intentado realizar jornadas de atención y entregas de ayuda humanitaria a retornados. Igualmente, se ha trabajado en la actualización de los Planes de Contingencia municipales para emergencias de desplazamiento, incorporando los nuevos eventos (como el de 2024) y asignando responsabilidades a entidades para evitar desplazamientos prolongados. **Alcance:** los planes de retorno buscan beneficiar a todas las familias restituidas otorgándoles apoyos (subsidios de transporte, kits, proyectos productivos). **Pertinencia:** sin duda necesarios, pero su implementación en Chocó ha encontrado dificultades logísticas y de seguridad. Muchos retornos, como se vio, han sido frustrados por la violencia. Aun así, son una herramienta pertinente pues integran acciones en vivienda, generación de ingresos y reconciliación comunitaria que, de aplicarse cabalmente, fortalecerían la resiliencia de las comunidades frente a futuros riesgos.

En balance, las medidas implementadas en Tadó han tenido **alcances limitados y resultados mixtos**. Por un lado, existen la estructura y protocolos –esquemas UNP, patrullajes, alertas, planes de retorno– que en teoría deberían proteger a los reclamantes. Por otro lado, la crudeza de los hechos (confinamientos, asesinatos, órdenes incumplidas) muestra que *no han sido suficientes ni oportunas*. La pertinencia de las medidas es, en general, adecuada en su concepción (responden a necesidades reales), pero la ejecución ha adolecido de continuidad y eficacia. Por ejemplo, se reconoce la importancia de la *protección oportuna*: HRW recomendó desde 2013 establecer plazos estrictos en el proceso de la UNP para evitar demoras, pero reclamantes en 2021 aún reportaban esperas largas para obtener protección. Igualmente, se sabe que dismantelar los grupos armados es indispensable para la no

repetición, pero las operaciones contra el Clan del Golfo en Chocó (como “Agamenón”) no lograron erradicar su presencia. En definitiva, el alcance de la protección institucional en Tadó se ha quedado corto frente a la magnitud del riesgo: la *voluntad política nacional* por acompañar al Chocó debió traducirse en un esfuerzo sostenido de seguridad y desarrollo que apenas está empezando (como con la iniciativa “Juntémonos” del nuevo gobierno en 2023). La siguiente matriz (4.2) resume algunas de las principales medidas de no repetición relevantes para Tadó, indicando sus responsables, evidencia de implementación en 2018–2024, resultados observables y observaciones sobre su efectividad.

2.5. Cumplimiento de garantías de no repetición en el periodo.

A continuación se presenta una matriz sintética que recoge varias medidas orientadas a garantizar la no repetición de hechos victimizantes en el contexto de la restitución de tierras en Tadó, indicando quién es responsable de cada una, evidencias de su ejecución en el periodo de estudio, el resultado observable hasta 2024 y alguna observación evaluativa:

Medida de no repetición	Responsable (institución líder)	Resultado observable	Observación
Protección individual a reclamantes amenazados (esquemas UNP de escolta, reubicación)	Unidad Nal. de Protección (Min. Interior)	Algunos líderes locales de Tadó con escolta diurna; ningún asesinato a reclamante bajo esquema UNP en periodo.	Cobertura limitada; medidas tardías o parciales (escoltas sin vehículo ni 24h). Salvaron vidas, pero no disuaden completamente.
Protección colectiva en comunidades restituidas (patrullajes, puestos de control)	Policía Nal. (Carabineros) y Ejército Nal.	Ligeras mejoras de seguridad urbana en Tadó; áreas rurales aún con dominio ilegal (ELN/AGC).	Implementación reactiva y temporal; falta permanencia y control continuo de territorio.
Sistema de Alertas Tempranas y respuesta CIPRAT (prevención de ataques)	Defensoría del Pueblo / MinInterior	Advertencias tempranas emitidas, pero ataques igualmente ocurrieron (e.g. homicidio 2024).	La alerta identificó riesgos, pero recomendaciones no se implementaron con celeridad suficiente para prevenir hechos.
Investigación penal de amenazas y ataques	Fiscalía General de la Nación	Impunidad prevalece: ningún autor de amenazas en Tadó judicializado;	Falta de resultados judiciales perpetúa clima de temor; coordinación

(“priorización” de casos de restitución)		homicidios (p.ej. Jarinson) sin esclarecimiento a 2024.	Fiscalía-URT débil en región.
Órdenes judiciales de seguridad territorial (suspensión minería, protección ambiental)	Jueces de Restitución / varias agencias	En Tadó: orden de control minero en resguardo (2018) no ejecutada; minería ilegal continuó en zonas apartadas.	Incumplimiento de órdenes clave; evidencia de “territorios de papel” aún inseguros.
Plan de retorno con acompañamiento integral (garantías de seguridad en retornos)	Unidad Restitución + Unidad Víctimas	Retornos masivos en Tadó no se dieron por riesgo; acompañamiento limitado a ayuda humanitaria en confinamiento 2024.	Sin condiciones de seguridad, los planes de retorno no pueden implementarse; se optó por atención humanitaria de emergencia.
Fortalecimiento institucional local (presencia estatal activa)	Alcaldía de Tadó + Gob. Chocó + Gob. Nal.	Mayor divulgación de rutas de atención a víctimas; recepción de denuncias locales aumentó ligeramente post-2023.	Esfuerzos positivos de acercamiento Estado-comunidad; aún iniciales, requieren sostenibilidad para generar confianza duradera.
Participación comunitaria en seguridad (Guardia Indígena, redes comunitarias)	Comunidades étnicas + Alcaldía (apoyo)	La Guardia alertó de minas y evitó tragedias mayores en caminos; sin embargo, uno de sus líderes fue asesinado.	Autoprotección valiosa pero sobreexige a comunidades; requiere respaldo logístico y validación jurídica del Estado.

Como se desprende de la matriz, el **cumplimiento de las garantías de no repetición en Tadó durante 2018–2024 ha sido, en el mejor de los casos, parcial y deficiente**. Las medidas planificadas existieron en papel y algunas se implementaron incipientemente, pero los resultados concretos muestran que no lograron evitar nuevos hechos de violencia ni remover las causas subyacentes. Por ejemplo, la presencia de escoltas de la UNP pudo haber protegido a ciertos individuos, pero no impidió que la comunidad en general siguiera bajo amenaza. La labor de la Defensoría al emitir alertas fue diligente, pero si las autoridades competentes no adoptan todas las acciones recomendadas (como reforzar militarmente ciertas zonas o perseguir financistas ilegales), la alerta se queda sin efecto práctico. En cuanto a la **justicia penal**, es claro que la garantía de no repetición ligada a la sanción de los responsables está lejos de cumplirse: la casi inexistencia de procesos penales en estos casos envía un mensaje de permisividad que alienta la repetición de los ataques.

Es importante resaltar un punto: las garantías de no repetición no se circunscriben solo a medidas de seguridad inmediatas, sino también a transformaciones de mediano y largo plazo. En este sentido, la apuesta del gobierno nacional por programas de desarrollo territorial en zonas PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) es relevante. Tadó hace parte del PDET Chocó (región Pacífico y Frontera Nariñense), y aunque en 2018–2022 estos programas avanzaron lentamente, en teoría incluyen proyectos en vías, educación y fortalecimiento institucional que, de concretarse, contribuirían a mitigar las causas estructurales de la violencia (pobreza y abandono). Sin embargo, durante el periodo de análisis, no se observaron impactos directos del PDET en la situación de seguridad de los reclamantes de Tadó. Las comunidades aún esperaban el inicio de obras significativas. Por tanto, desde la óptica del período evaluado, las garantías de no repetición más estructurales (como reforma rural integral, presencia estatal permanente, desmonte de economías ilegales) **no se habían cumplido en el terreno** –al menos no de modo perceptible para las víctimas–.

En conclusión de este apartado, se puede afirmar que el *marco de protección actual ha tenido un alcance limitado en Tadó y no ha garantizado efectivamente la no repetición de las violencias contra los reclamantes*. Si bien existen esfuerzos y políticas en marcha, sus resultados al 2024 son insuficientes: las amenazas persistieron, hubo desplazamientos recurrentes y se mantuvo la inestabilidad territorial pese a las medidas adoptadas. Este hallazgo no implica desconocer la labor de muchos funcionarios comprometidos, pero sí evidencia la necesidad de **ajustar y fortalecer el enfoque de protección**, como se discutirá en la sección siguiente de lineamientos y recomendaciones. Solo abordando de manera integral (seguridad, justicia, desarrollo y participación comunitaria) las garantías de no repetición se podrá revertir la tendencia y ofrecer a las víctimas de Tadó la certeza de que no serán nuevamente victimizadas al reclamar lo que por derecho les corresponde.

Capítulo 3. lineamientos y recomendaciones para fortalecer la protección y el acompañamiento a los reclamantes en el proceso de restitución de tierras.

A la luz del análisis anterior, es patente que se requieren **acciones contundentes de mejora** para garantizar que la restitución de tierras en Tadó pueda avanzar sin revictimización. En este capítulo final se presentan lineamientos y recomendaciones orientados a fortalecer la protección de los reclamantes y el acompañamiento institucional durante todo el proceso, con el fin de cerrar brechas identificadas y promover las garantías de no repetición de forma real y sostenible. Las recomendaciones se organizan en dos niveles: (5.1) **medidas operativas e institucionales prioritarias**, es decir, acciones concretas que las entidades responsables pueden emprender de inmediato o en el corto plazo para elevar la eficacia de la protección y atención en Tadó; y (5.2) **ajustes normativos y de coordinación territorial**, esto es, cambios de enfoque o estructura a nivel legal, de política pública o de articulación interinstitucional, necesarios para consolidar en el mediano plazo un entorno más seguro y favorable para la restitución en este territorio.

3.1. Medidas operativas e institucionales priorizadas.

Estas recomendaciones tienen carácter práctico y buscan generar impacto inmediato en la seguridad y bienestar de los reclamantes de Tadó:

- **Fortalecer la presencia y reacción de la Fuerza Pública en zonas críticas de Tadó.**

Dado que la seguridad es la condición sine qua non para cualquier otra medida, se recomienda establecer un **destacamento permanente de la Fuerza Pública** (policía o ejército) en un punto estratégico de la zona rural de Tadó, por ejemplo en el corregimiento Playa de Oro o proximidades del resguardo Tarena, para actuar como base de reacción rápida. Esta unidad debe contar con comunicaciones y movilidad

(botes por el río San Juan, vehículos 4x4) para cubrir las veredas más apartadas donde se concentrarán los retornos. Adicionalmente, implementar **patrullajes conjuntos regulares** Ejército-Policía-Guardia Indígena por las rutas de retorno, con horarios y frecuencias definidas en concertación con la comunidad, a fin de disuadir a los grupos armados de merodear. Estas acciones deben acompañarse de inteligencia focalizada: *mapear los puntos de presencia del ELN y AGC* reportados por la Defensoría y priorizar operaciones dirigidas a sus campamentos o a capturar cabecillas en la zona San Juan. En paralelo, el Ministerio de Defensa debería **depurar y monitorear** los posibles casos de connivencia local (si los hubiera) entre autoridades y grupos armados, tal como lo recomendó HRW en 2013, para garantizar que el personal desplegado actúe con la máxima eficacia y transparencia en la protección de las comunidades.

- **Establecer un Equipo Especial de Fiscalía para el Chocó enfocado en crímenes contra reclamantes.** Retomando las recomendaciones de Human Rights Watch, es apremiante mejorar la respuesta de justicia. Se propone que la Fiscalía General conforme un *equipo itinerante de fiscales e investigadores* que visite periódicamente Tadó (y otros municipios chocoanos con restitución) para recoger denuncias, impulsar las investigaciones estancadas y dar un tratamiento *prioritario y sistemático* a los delitos conexos a la restitución (desplazamientos forzados originales, amenazas recientes, homicidios selectivos). Este equipo debería trabajar coordinadamente con la URT y la Policía Judicial, aprovechando que muchas denuncias tienen patrones comunes (los mismos grupos amenazantes, los mismos predios en disputa). La meta es lograr avances visibles: por ejemplo, identificar a los autores materiales del asesinato de Jarinson Oky y vincularlos a proceso, o judicializar a quienes están detrás de los panfletos amenazantes. Esto tendría un enorme efecto simbólico y disuasor:

romper la impunidad para que los agresores ya no se sientan intocables. Además, se recomienda emitir una **directiva interna** que instruya a fiscales locales a no desestimar denuncias de amenazas a líderes (problema señalado en el pasado), sino remitirlas inmediatamente al equipo especial para su investigación. Garantizar justicia no solo es reparativo, sino que constituye en sí una garantía de no repetición (al remover del medio a actores peligrosos y demostrar la capacidad punitiva del Estado).

- **Optimizar y agilizar los esquemas de protección de la UNP para líderes reclamantes.** En cuanto a la protección individual, se recomienda que la UNP **revise los estudios de riesgo** de todos los reclamantes activos en Tadó, actualizándolos con la información más reciente de inteligencia (por ejemplo, las listas de amenazas reveladas en 2024). A aquellos con riesgo alto o extraordinario se les debe otorgar esquemas robustos sin dilación. Es fundamental establecer *plazos máximos* en cada fase del proceso de protección (recepción de la solicitud, evaluación del CERREM y asignación de medidas), tal como se ha instado anteriormente. La meta debería ser que ninguna solicitud válida de un reclamante espere más de 10 días sin una medida temporal. Asimismo, se sugiere **mejorar la cobertura de los esquemas existentes**: por ejemplo, dotar de motos o vehículos todoterreno a escoltas en áreas rurales para que puedan acompañar efectivamente al líder en sus desplazamientos; ampliar la protección a algunos familiares cercanos si la amenaza lo sugiere (especialmente en el caso de lideresas, en línea con Auto 098/2013 de la Corte Constitucional que ordenó enfoque de género en la protección). Otra acción priorizada es promover el **reubicación temporal voluntaria** de líderes en mayor riesgo: facilitar que si un reclamante recibe amenazas muy graves pueda residir temporalmente fuera de Tadó (p. ej. en Quibdó o Bogotá) con apoyo de la UNP, hasta que las condiciones mejoren.

Esto ya está previsto normativamente, pero debe ofrecerse proactivamente a las personas amenazadas que tal vez no conocen esta opción.

- **Implementar mecanismos de comunicación y alerta comunitaria eficaces.**

Complementando las medidas tradicionales, se puede aprovechar la organización comunitaria existente para generar sistemas de *alerta temprana local*. Por ejemplo, dotar a las comunidades restituidas de Tadó (resguardos y consejos) con **teléfonos satelitales o radios** enlazados directamente con la Policía/ Ejército en caso de emergencia, dado que muchas veredas no tienen señal celular. Así, ante la presencia sospechosa de actores armados o tras escuchar un rumor de amenaza, la propia comunidad puede dar aviso inmediato a las autoridades, reduciendo tiempos de respuesta. Adicionalmente, formalizar los **Comités Locales de Seguridad con víctimas**: en Tadó se podría crear una mesa mensual entre representantes de los reclamantes, Personería, Alcaldía, Policía y Defensoría, para intercambiar información sobre riesgos y evaluar la implementación de medidas. Esto empodera a las víctimas y mejora la *retroalimentación* hacia las instituciones (por ejemplo, si un escolta no está cumpliendo su labor, que el líder pueda reportarlo allí). La participación activa de la comunidad en su propia protección, bajo el paraguas institucional, puede aumentar la confianza y eficacia de las medidas (enfoque de “seguridad humana” con participación, acorde con la Ley 1448 que garantiza la participación de víctimas en seguimiento de políticas).

- **Acompañamiento psicosocial y reconstrucción del tejido social.** Fortalecer la protección no se limita a lo físico, también implica reparar los daños psicoemocionales y comunitarios causados por la revictimización. Se recomienda desplegar un equipo de **atención psicosocial itinerante** (psicólogos, trabajadores sociales de la Unidad de Víctimas y ONG especializadas) que trabaje con las

comunidades reclamantes de Tadó –especialmente las que sufrieron confinamiento y nuevos desplazamientos– en procesos de *sanación colectiva*, manejo del duelo por líderes asesinados, y capacitación en resolución pacífica de conflictos internos. Esto ayudará a que las comunidades recuperen resiliencia y unidad, de modo que puedan continuar con el proceso restitutivo sin fragmentarse. En línea con ello, promover *actos simbólicos de reconocimiento*: por ejemplo, un evento público en Tadó donde el Estado pida disculpas por la falta de protección que derivó en víctimas (siguiendo medidas de satisfacción y dignificación previstas en la ley). Si bien simbólico, este acto –acompañado de garantías concretas– puede contribuir a restaurar algo de la confianza perdida.

Cada una de estas medidas operativas apunta a un aspecto distinto (seguridad física, justicia, protección inmediata, participación, apoyo emocional), pero todas convergen en un mismo objetivo: **cerrar las brechas de protección** evidenciadas. Implementarlas requerirá compromiso interinstitucional y recursos; no obstante, muchas no implican nueva legislación, sino optimizar la aplicación de lo ya existente (por ejemplo, asignar más personal a Chocó, cumplir plazos, etc.), por lo que son viables en el corto plazo si hay voluntad política.

3.2. Ajustes normativos y de coordinación territorial.

Junto a las acciones inmediatas, es necesario plantear **ajustes de fondo** en políticas y normas que refuercen la capacidad del Estado para prevenir la revictimización en contextos como Tadó, así como mejorar la articulación entre niveles nacional y local. Se sugieren los siguientes lineamientos:

- **Incorporar explícitamente la categoría de “reclamante de tierras” como sujeto de protección prioritaria en la normatividad.** Si bien la Ley 1448 ya manda

proteger a víctimas y líderes, no está de más reforzar en la normativa secundaria. Por ejemplo, expedir un **Decreto Reglamentario** (o modificar el existente de protección 4912/2011) incluyendo a los reclamantes de restitución como beneficiarios específicos del programa de protección, con criterios de riesgo diferenciados.

También se podría promover en el Congreso una ley o artículo en la prórroga de la Ley de Víctimas que sancione penalmente con mayor rigor las amenazas o atentados contra reclamantes de tierras, clasificándolos como *obstructores de la justicia transicional*. Esto envía un mensaje político y jurídico de tolerancia cero a la violencia contrarrestación.

- **Reformas en la política de restitución para flexibilizar soluciones en zonas de alto riesgo.** Como se vio, un gran dilema es qué hacer cuando la zona sigue tomada por ilegales. Una propuesta es que la Ley 1448, o mediante decreto, contemple **mecanismos alternativos de restitución en contexto de inseguridad persistente.** Por ejemplo: *restitución por equivalencia*, donde si no se puede garantizar el retorno seguro en X años, se ofrezca al reclamante otro predio equivalente en una zona más segura o una compensación monetaria adecuada (actualmente existe la figura de indemnización sustitutiva, pero se usa poco). Esto debe manejarse con cuidado para no legitimar el despojo, pero dándole la opción a la víctima de decidir. En la misma línea, explorar la figura de **“arrendamiento social”**: que mientras el Estado no pueda desalojar a ocupantes ilegales por motivos de fuerza mayor, estos paguen un canon a un fondo de la víctima. Son ideas que requerirían ajuste normativo y que ya han surgido en debates académicos sobre “segundos ocupantes”. Lo importante es dotar de más herramientas al Estado para no exponer indefinidamente a la víctima a peligro mientras espera la restitución material.

- **Fortalecer la coordinación Nación-territorio a través de instancias robustas de seguimiento.** Si bien existen los Comités de Justicia Transicional y las Mesas de Víctimas, quizá se requiera una instancia ad-hoc especializada en restitución y seguridad territorial. Se propone crear en Chocó una **Mesa Departamental de Garantías para Reclamantes de Tierras**, presidida por la Gobernación y con participación de URT, fuerza pública, Procuraduría, Defensoría y dos delegados de los reclamantes (uno afro, uno indígena). Esta Mesa, reuniéndose trimestralmente, evaluaría caso por caso los avances de protección en cada municipio con restitución (incluido Tadó) y presionaría soluciones conjuntas. Podría articularse con la Mesa Nacional de Garantías para líderes sociales existente (Burbuja Política, s. f.), pero con foco en restitución. Normativamente, esto se podría formalizar vía resolución ministerial o como parte del Plan Nacional de Desarrollo.
- **Asignación de recursos específicos en el presupuesto para protección en zonas de restitución.** La sostenibilidad de las medidas propuestas depende de financiación. Se recomienda que en el presupuesto anual (o en el documento CONPES 4031 de política de víctimas actualizado) (Comunicaciones & Comunicaciones, 2025) se incluya un rubro destinado a “Garantías de No Repetición en Restitución – Municipio PDET”, que canalice fondos para proyectos de seguridad y desarrollo en municipios como Tadó. Estos fondos podrían apoyar, por ejemplo, la construcción de un CAI policial en Tadó, la dotación de la guardia indígena (uniformes, linternas, radios), la mejora de vías terciarias para facilitar presencia institucional, etc. La Contraloría ha advertido del riesgo de desfinanciación de la política de víctimas; por tanto, es imperativo asegurar que en la extensión al 2031 de la Ley 1448, los recursos para protección sean suficientes y ejecutados prioritariamente en los hotspots de conflicto.

- **Enfoque diferencial y participación local en la normatividad.** Incorporar formalmente en las políticas públicas de seguridad un enfoque étnico y de género al atender a reclamantes. Esto implica capacitar a escoltas, policías y funcionarios en entendimiento cultural (p. ej., cómo trabaja una guardia indígena, el rol de la mujer lideresa en comunidades afro) para brindar protección pertinente. También garantizar la participación de las comunidades en la construcción de sus propios protocolos de retorno seguro –por ejemplo, que un resguardo pueda proponer su plan de seguridad y que este sea avalado por el Ministerio de Interior como parte de la garantía de no repetición colectiva. La jurisprudencia constitucional ya ha reconocido el derecho de los grupos étnicos a medidas de seguridad adecuadas a su cosmovisión (ver Auto 004/2009 para indígenas desplazados). Esto debe aterrizar en guías y lineamientos operativos.

En suma, los ajustes normativos y de coordinación propuestos buscan consolidar un **marco más robusto y coherente** para evitar la revictimización. Las recomendaciones van desde modificaciones legales (endurecer penas, alternativas de restitución) hasta innovaciones institucionales (mesas especializadas, presupuestos con enfoque territorial). Su implementación requerirá voluntad política no solo del gobierno central sino también de autoridades locales y del poder judicial. Sin embargo, tales cambios son necesarios para superar las limitaciones estructurales identificadas: no basta con actuar sobre el síntoma (protección inmediata) sino sobre la enfermedad (estructuras criminales, vacíos de autoridad, falta de estrategias diferenciadas).

Finalmente, es menester enfatizar que todas estas recomendaciones deben inscribirse en un esfuerzo integral de **construcción de paz territorial**. La revictimización en Tadó no se erradicará aisladamente del resto de problemáticas: va de la mano con la consolidación de la

paz en el Chocó. Programas como los PDET, el cumplimiento pleno del Acuerdo de Paz (reincorporación, sustitución de cultivos ilícitos) y eventuales acuerdos con el ELN son el telón de fondo que puede propiciar condiciones más favorables. En ese sentido, la articulación de la política de restitución con el *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición* (que incluye la JEP y la Comisión de la Verdad) también ofrece oportunidades: por ejemplo, llevar los casos de agresiones a reclamantes ante la JEP como parte del macro-caso de *Violencia contra líderes sociales*, para atribuir responsabilidades más allá de lo individual. Así mismo, la Comisión de la Verdad (cuyo informe final salió en 2022) ha documentado estas situaciones y seguramente recomendó acciones.

En conclusión de esta sección, los lineamientos propuestos buscan atacar la revictimización desde múltiples frentes: fortaleciendo la **protección operativa** inmediata, ajustando **políticas y normas** para empoderar la respuesta estatal, y promoviendo la **participación activa** de las comunidades en la construcción de las soluciones. De implementarse estas recomendaciones, es razonable esperar una mejora substancial en las condiciones de seguridad y confianza en Tadó, de forma tal que los reclamantes de tierras puedan transitar el proceso de restitución sin tener que arriesgar nuevamente su vida o su integridad, y que el “**nunca más**” de la revictimización deje de ser una aspiración retórica para convertirse en realidad tangible en este rincón del Chocó.

Conclusiones.

La problemática de la **revictimización en los procesos de restitución de tierras en Tadó (Chocó)**, en el periodo 2018–2024, constituye un caso emblemático de los desafíos que enfrenta la implementación de la Ley 1448 de 2011 en contextos de persistente conflictividad local. A lo largo de este estudio se han identificado las múltiples aristas de dicha problemática: desde las agresiones directas contra los reclamantes –amenazas,

desplazamientos secundarios, homicidios– hasta las formas de victimización secundaria imputables a deficiencias institucionales –dilaciones injustificadas, trato inadecuado y falta de cumplimiento de las medidas ordenadas–. Estos fenómenos no ocurren en el vacío, sino que están anclados en **factores estructurales**: la presencia activa de grupos armados ilegales (ELN, AGC) disputándose el control territorial y económico de Tadó, la débil presencia estatal fruto de años de abandono y pobreza extrema, y la existencia de intereses económicos (mineros, agrarios) que chocan con la restitución y que en ocasiones han contado con la aquiescencia de sectores locales de poder. Tales factores explicativos han generado un entorno hostil en el cual la política de restitución –diseñada para reparar– corre el riesgo de convertirse, paradójicamente, en catalizador de nuevos riesgos para las víctimas.

El **marco de protección vigente** ha mostrado ser insuficiente para contrarrestar plenamente esta situación. A pesar de la existencia de normativa garantista y de esfuerzos institucionales considerables (esquemas de protección, alertas tempranas, sentencias integrales), en la práctica **no se ha logrado garantizar las garantías de no repetición** en Tadó durante el periodo analizado. Prueba de ello son los hechos acaecidos: confinamientos masivos de comunidades restituidas, asesinatos de líderes que se atrevieron a reclamar sus derechos, cientos de órdenes judiciales de reparación incumplidas y un clima de impunidad que persiste. Es evidente que, si bien la Ley 1448 sentó bases sólidas en el papel, su efectividad real depende de condiciones de seguridad y gobernabilidad que aún están ausentes o en construcción en zonas como el San Juan chocoano. En este caso, el *déficit de implementación* no solo se traduce en metas no cumplidas, sino en costos humanos directos: cada demora y cada omisión institucional pueden significar una vida perdida o un proyecto de vida truncado. Así, lo que está en juego no es solo el éxito de una política pública, sino la confianza misma de las víctimas en el Estado Social de Derecho y en la promesa de paz y justicia transicional.

Con todo, este estudio no arroja un veredicto de inevitabilidad. **La revictimización no es un destino inexorable**, sino un fenómeno prevenible y reversible si se toman las medidas adecuadas. Las recomendaciones aquí formuladas ofrecen una hoja de ruta integral: reforzar la seguridad con mayor presencia estatal legítima, articular la acción penal para quebrar las estructuras criminales, agilizar y profundizar la protección a líderes amenazados, empoderar a las comunidades en su autoprotección y sanar el tejido social, al tiempo que se ajustan las normas y la coordinación interinstitucional para responder con flexibilidad e inclusión a las particularidades locales. Estas medidas requieren un compromiso decidido de todos los niveles del Estado y la sociedad civil; demandan recursos, pero sobre todo **voluntad política y empatía con las víctimas**.

En últimas, el caso de Tadó refleja en microcosmos las tensiones de la Colombia del posacuerdo: un país intentando avanzar hacia la reconciliación y la reparación, pero aún lastrado por violencias residuales y ausencias históricas. Asegurar que los reclamantes de tierras *no sean revictimizados* es una prueba de fuego para la legitimidad del orden jurídico y para la credibilidad de la paz. En términos jurídicos, es la efectiva garantía de *non-repetitio* de las violaciones; en términos humanos, es la posibilidad de que personas que lo perdieron todo a causa de la guerra puedan, al fin, cerrar el ciclo y reconstruir sus vidas en tranquilidad.

El análisis desarrollado permite concluir que, si bien la situación en Tadó al finalizar 2024 seguía siendo crítica, **existen caminos de solución factibles**. La incidencia de la academia, los entes de control y la sociedad civil –visibilizando casos, documentando patrones y proponiendo mejoras– resulta crucial para motivar las reformas necesarias. De igual modo, experiencias exitosas de otros lugares (por ejemplo, la relativa pacificación de algunas zonas restituidas en Montes de María mediante pactos locales de no violencia) pueden servir de inspiración. Lo cierto es que el **“nudo” de Tadó** solo podrá desatarse

mediante un abordaje integral, que combine la mano firme del Estado contra la ilegalidad con la mano abierta hacia las comunidades para brindarles garantías y oportunidades.

En conclusión, la revictimización de reclamantes en Tadó no es un fenómeno aislado ni inevitable: es el síntoma de brechas que es imperativo subsanar. Superarla exigirá persistencia y coordinación, pero los beneficios serán inmensos: no solo para las víctimas directas –que verán honrado su derecho a la reparación integral y a un retorno seguro– sino también para la consolidación del Estado de Derecho en los territorios periféricos de Colombia. Que en Tadó una familia desplazada pueda volver a cultivar su parcela sin miedo; que un líder comunitario pueda alzar la voz por su gente sin convertirse en blanco; que las comunidades étnicas puedan habitar su territorio ancestral en paz... esas serán las verdaderas medidas del éxito de la Ley de Víctimas. Garantizar que no haya más revictimización es, en esencia, garantizar el sentido mismo de la reparación y la no repetición: que el pasado doloroso no condene el futuro, sino que abra paso a una vida digna y en paz para quienes han sufrido demasiado.

Referencias.

- Gutierrez, J. (2020, 27 agosto). Reclamar sus tierras sigue costando la vida a líderes de Chocó. Cinep. <https://cinep.org.co/reclamar-sus-tierras-sigue-costando-la-vida-a-lideres-de-choco/>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2024, 20 de mayo). Alto riesgo de desplazamiento forzado en 3 municipios de Chocó. <https://codhes.org/2024/05/20/alto-riesgo-de-desplazamiento-forzado-en-3-municipios-de-choco/>

El riesgo de volver a casa. (2023). En Human Rights Watch.

<https://www.hrw.org/es/report/2013/09/17/el-riesgo-de-volver-casa/violencia-y-amenazas-contra-desplazados-que-reclaman#:~:text=Funcionarios%20judiciales%20restan%20gravedad%20a,las%20amenazas>

Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia [Ley].

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=340>

Congreso de la República de Colombia. (2011, 10 de junio). 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 [Ley].

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>

Corte Constitucional de Colombia. (2021, 28 de abril). Sentencia T-111 de 2021.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/t-111-21.htm>

Presidencia de la República de Colombia. (2011, 20 de diciembre). Decreto 4801 de 2011, por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas [Decreto].

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4801_2011.html

Defensoría del Pueblo. (2018, 27 de febrero). Alerta temprana de inminencia No. 025-18 debido a la situación de riesgo, confinamiento y desplazamiento que enfrentan las comunidades del Resguardo Indígena Tahamí del Alto Andágueda, municipio de

Bagadó, departamento del Chocó [Documento en PDF].

<https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/025-18.pdf>

Burbuja Política. (s. f.). MinInterior rechaza amenazas contra la población civil en los Montes de María. Burbuja Política. Recuperado el 21 de noviembre de 2025, de

<https://burbujapolitica.com/mininterior-rechaza-amenazas/>

Dirección de Atención a Víctimas del Terrorismo – Gobierno Vasco. (2014). Guía general de buenas prácticas en el trato con víctimas del terrorismo. Vitoria-Gasteiz: GV.

(Definición de revictimización, p. 18).

Gómez, J. (2018, 16 de octubre). Reclamante de tierras en Colombia: riesgo inminente. El

Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/reclamante-de-tierras-en-colombia-riesgo-inminente-article/>

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. (2019, 16 de agosto). Sexto informe de seguimiento al Congreso de la República 2018-2019. Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Sexto%20Informe%20Seguimiento%20Congreso%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%202018%202019.pdf>

Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Decreto Ley 4635 de 2011. (2020, 20 de agosto).

Octavo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 para los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto armado.

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Octavo%20Informe%20NARP-%C3%BAltima%20versi%C3%B3n.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2018). Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia. Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP). <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/07/Doc-3-Informe-Procuraduri%CC%81a-sobre-li%CC%81deres.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). Informe de resultados de la evaluación institucional y de impacto de la política de Restitución de Tierras. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Eval_Política_Restitucion_Tierras_Informe_Resultados.pdf

Unidad de Restitución de Tierras (URT). (s. f.). Estadísticas de restitución. Recuperado el 21 de noviembre de 2025, de <https://www.urt.gov.co/estadisticas-de-restitucion>

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. (2021, 11 de junio). Política nacional de atención y reparación integral a las víctimas (Documento CONPES 4031). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>

Human Rights Watch. (2019). Informe Mundial 2019: Colombia. En Informe Mundial 2019. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/colombia>

VerdadAbierta.com. (2019, 22 de diciembre). Restitución de tierras en Chocó: a marchas forzadas. VerdadAbierta.com. <https://verdadabierta.com/restitucion-de-tierras-en-choco-a-marchas-forzadas/>

VerdadAbierta.com. (2017, 14 de diciembre). En La Larga-Tumaradó temen aumento de violencia contra reclamantes. VerdadAbierta.com. <https://verdadabierta.com/en-la-larga-tumarado-temen-aumento-de-violencia-contra-reclamantes/>

Caballero, N. P. (2025, 29 agosto). Más de mil personas confinadas: la tensa calma que se vive en Tadó. Consonante. <https://consonante.org/proyecto/mas-de-mil-personas-confinadas-la-tensa-calma-que-se-vive-en-tado/#:~:text=El%207%20de%20marzo%2C%20a,formador%20de%20la%20Guardia%20Ind%C3%ADgena>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023, 15 de noviembre). Función Pública llega con 40 entidades a Tadó, en la selva húmeda tropical del Chocó. <https://www.funcionpublica.gov.co/-/funcion-publica-llega-con-40-entidades-a-tado-en-la-selva-humeda-tropical-del-choco>

Comunicaciones, & Comunicaciones. (2025, 24 agosto). Balance sobre la reparación y la restitución de tierras. Informes de Derechos Humanos de Colombia. <https://informesderechoshumanos.com/i-paz-crisis-humanitaria/balance-sobre-la-reparacion-y-la-restitucion-de-tierras/#:~:text=En%20el%20%20%BAltimo%20a%20%B1o%20del,ya%20existentes%20en%20la%20materia>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (s. f.). Restitución de tierras [Preguntas frecuentes]. <https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Restitucion-de-Tierras.aspx>

Business & Human Rights Resource Centre. (2018, 17 de octubre). Colombia: personas reclamantes de tierras y defensoras del territorio continúan siendo asesinadas.

<https://www.business-humanrights.org/fr/derni%C3%A8res-actualit%C3%A9s/colombia-personas-reclamantes-de-tierras-y-defensoras-del-territorio-contin%C3%BAan-siendo-asesinadas/>

Comisión Colombiana de Juristas. (2021, 11 de marzo). Juez que amenaza a reclamantes de tierras ordena nuevos escenarios para su revictimización.

https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/juez-que-amenaza-a-reclamantes-de-tierras-ordena-nuevos-escenarios-para-su-revictimizacion

Chocó 7 días. (2024, 22 de abril). Más de mil personas confinadas: la tensa calma que se vive en Tadó. <https://choco7dias.com/mas-de-mil-personas-confinadas-la-tensa-calma-que-se-vive-en-tado/>

Nota: “Este documento fue elaborado con apoyo de la herramienta de IA generativa ChatGPT (OpenAI, 2025); el autor revisó y validó el contenido final.”