

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA: UN INSTRUMENTO PARA  
REPARAR LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO O UN  
INSTRUMENTO POLÍTICO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO**

**ANGELA MARCELA LUNA JARAMILLO**

**FEBRERO DE 2014**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA: UN INSTRUMENTO PARA  
REPARAR LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO O UN  
INSTRUMENTO POLÍTICO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO**

**ANGELA MARCELA LUNA JARAMILLO**

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE  
LECTORES: JUAN ANTONIO ZORNOZA  
MARCO CÓRDOBA**

**FEBRERO DE 2014**

## **DEDICATORIA**

Al finalizar mi pos-grado he logrado un objetivo más en mi vida y quiero de manera especial dedicar este triunfo a mis padres Vairon Luna y Patricia Jaramillo por su apoyo constante en cada etapa de mi vida, a mis hermanas Sara y Alejandra por ser parte importante en mi existencia y a Salomón, por brindarme su respeto, amor y apoyo incondicional que me permitieron superar los obstáculos para hoy alcanzar mi título de maestría.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a DIOS por permitirme culminar con éxito el esfuerzo de estos 2 años de estudio. A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador por la beca de estudios y la confianza depositada en mí para poder realizar mis estudios de Maestría. A la profesora Betty Espinoza por su colaboración constante para mi llegada e instalación a la ciudad de Quito donde, durante estos 2 años, adquirí capacidades muy valiosas. Al profesor Guillaume Fontaine por su acompañamiento incondicional como tutor y director de mi tesis, por los conocimientos aportados desde el inicio de la maestría hasta su culminación, sin su apoyo hubiera sido muy difícil poder culminar este proyecto tan anhelado. Al profesor Ramiro Viteri, quien como profesor me aportó conocimientos únicos que me permitieron conocer más de cerca la realidad político-económica del país ecuatoriano. A su equipo de trabajo María Teresa, Ana Gabriela y Julio Paltan quienes, en mi paso como becaria de procuraduría, me brindaron su apoyo y experiencias inolvidables.

Quiero también agradecer a todos los compañeros de la maestría de políticas públicas, en especial a Kelly Gonzales, Carolina Rosero y Juan Pablo Padilla por brindarme su invaluable amistad, por su acompañamiento incondicional tanto en el proceso académico como en el diario vivir. A mis compañeros de taller de tesis Eddy, Paulina, Juan Pineda, Lorena y Marcia por el compañerismo en el duro camino de la escritura y desarrollo de la tesis. A Edson y Liliana, quienes el tiempo que duró la maestría se convirtieron en mis hermanos, con quienes compartí momentos de alegría y tristeza, los cuales logramos sortear de la mejor manera.

Finalmente, agradezco a mi familia y a Salomón por su amor incondicional durante el tiempo que estuve lejos, su amor fue el respaldo y soporte para seguir adelante día a día. Gracias a todos ustedes logre hacer de mi estadía en Quito y de mi Maestría una experiencia agradable y llena de experiencias, pues me aportaron innumerables lecciones para mi crecimiento profesional y personal. Gracias Mil.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	18
EL NEOINSTITUCIONALISMO Y EL NUEVO ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES .....	18
Las instituciones y los nuevos institucionalismos .....	18
El aporte del institucionalismo histórico.....	23
El aporte del institucionalismo sociológico.....	26
Los Instrumentos de política y el análisis de la política pública .....	29
Los instrumentos como herramienta para el estudio de la política pública .....	30
Los instrumentos como instituciones .....	34
CAPÍTULO II.....	37
LA POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA.....	37
La mirada académica frente al problema de la Restitución de Tierras en Colombia. ....	37
La mirada jurídico-internacional de la reparación de los derechos a la tierra y a la propiedad.....	41
La reparación de las víctimas a partir del restablecimiento de sus derechos .....	44
La restitución de tierras a partir de las representaciones de los organismos internacionales, no gubernamentales y la sociedad civil.....	48
Distintas perspectivas gubernamentales sobre un mismo problema: Ley de Restitución de Tierras en Colombia.....	52
CAPÍTULO III .....	58
LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS: EL INSTRUMENTO PARA REPARAR LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA .....	58
La ley 387 de 1997 como pilar en la formulación de políticas de atención a la población víctima del conflicto en Colombia .....	58

La incorporación de la política de seguridad democrática a la ley 387/97 (Álvaro Uribe 2002-2010) .....	61
Un cambio de instrumento en la política de atención a la población víctima del conflicto armado en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014): Ley 1448 del 2011 .....	67
La restitución de tierras como principio reparador de los derechos de la población víctima del conflicto armado en Colombia.....	71
La incompatibilidad entre medios y fines: los inconvenientes de la restitución de tierras.....	74
Un cambio institucional o una reorganización institucional: Las organizaciones encargadas de la política de atención a la población víctima del conflicto armado en Colombia.....	81
La importancia de los instrumentos del tesoro dentro de la política de restitución de tierras en Colombia.....	89
La restitución de tierras: la puerta al desarrollo económico del país.....	92
CONCLUSIONES.....	102
BIBLIOGRAFIA .....	111

## **Gráficos**

Gráfica 1: Política de prevención, atención y retorno al desplazamiento interno .....	60
Gráfica 2: Desdoblamiento de la política de la Ley de víctimas 1448 de 2012 a nivel nacional .....	87
Gráfica 3: Recursos destinados a la prevención, atención y reparación de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia (2002-2014) .....	89
Gráfica 4: Tasa de crecimiento del PIB total y agropecuario y participación en el PIB total .....	94
Gráfica 5: Inversión extranjera en Colombia en dólares .....	96

## **Cuadros**

Cuadro 1: Solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas y abandonadas forzadamente .....	88
Cuadro 2: Recursos destinados a la atención de Población en situación de desplazamiento (2009-2010) en Millones de pesos.....	91

## **Imágenes**

Imagen 1: Ejército Anti-restitución .....	79
---	----

## **Mapas**

Mapa 1: Abandono y despojo de tierras en Colombia.....	88
Mapa 2: Macro-regiones focalizadas para la restitución de tierras .....	97
Mapa 3: Departamentos con títulos y solicitudes para explotación minera .....	98
Mapa 4: Municipios con plantaciones de Palma aceitera.....	99

## RESUMEN

La presente investigación titulada: “*La restitución de tierras en Colombia: un instrumento para reparar las víctimas del conflicto armado o un instrumento político para el desarrollo económico*”, se enmarca dentro de los estudios de instrumentos de la política pública y la plantea como interrogante central: *¿Por qué se privilegió la restitución de tierras, Ley 1448 del 2011, como el instrumento para reparar los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia?* aquí se analiza el alcance que tiene el instrumento de la restitución de tierras para las víctimas de despojo y del abandono forzado, propuesto tanto en la Ley 387 de 1997 (durante el doble periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez 2002-2010), como en la formulación de la Ley 1448 de 2011 (durante el gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2014), permitiendo una aproximación teórica neo-institucional en la comprensión del valor político que tiene la restitución como herramienta reparadora de los derechos fundamentales de las víctimas. El documento se divide en tres partes: en primera instancia se aborda el modelo teórico neo-institucional y el tipo de análisis que se realizará sobre los instrumentos de política y las instituciones. En segunda instancia, se reconstruye a manera de estado del arte la situación de la política de restitución de tierras para la población en situación de desplazamiento en Colombia, desde las perspectivas académica, jurídico-internacional, gubernamental, no gubernamental y civil. En tercer y última instancia, se analiza el instrumento de la restitución de tierras como un postulado de política en Colombia que sirve para resolver el problema de la atención y reparación de los derechos de las víctimas de la violencia, o por el contrario como un instrumento que sirve para potenciar el desarrollo económico.

## INTRODUCCIÓN

El análisis de las políticas públicas a través del enfoque institucional, ha significado desde la década de los 80, el resurgimiento de estudios interdisciplinarios con base en la compleja relación entre lo público y lo privado (Aguilar, 1996:117; Landau, 1996); es decir, entre el ente estatal y la sociedad, incluido todo el espectro de las organizaciones económicas, sociales y culturales. Entes tanto colectivos como individuales que se definen como instituciones sociales complejas.

El análisis de las políticas públicas permite observar la realidad política y administrativa a partir de la intervención del Estado en los ámbitos de la vida social y los actores que intervienen en la acción pública. Este tipo de estudio proporciona el conocimiento sobre los asuntos públicos desde el punto de vista de la intervención concreta del Estado en los actores sociales, sus intereses, posiciones y objetivos, es así como el análisis de las políticas públicas se convierte en una metodología de investigación basada en la observación de fenómenos sociales en los que interactúan diversas instituciones.

A partir de la perspectiva de Landau (1996), este enfoque científico permite abordar los problemas públicos y dar soluciones tanto desde el plano ideológico como el empírico. Según esto, la ciencia política que observa los problemas y los enfrenta, se encuentra dispuesta a aceptar la posibilidad del error en la elaboración o implementación de una política, por lo que no pueden aceptarse *a priori* como correctas, por lo que su estatuto epistemológico es siempre hipotético (Landau, 1996, p. 279).

Desde la perspectiva de Muller (2006), las políticas públicas se pueden analizar no sólo a partir de su dimensión hipotética, sino como un proceso en el cual intervienen distintos actores que participan en el “*policy making*”, en el que es posible identificar sus estrategias y comportamientos ante la toma de decisión de una política pública. Es por esta razón que Muller entiende el proceso de análisis de políticas públicas como el “*de-construir*” la imagen de los actores para decodificar las lógicas administrativas que actúan durante la elaboración de las mismas, para después entender mejor la complejidad de las redes de actores que participan en la acción pública (Muller,

2006:72). Por su parte, Meny y Thoenig (1992) señalan que el análisis de las políticas públicas es una herramienta para estudiar la acción gubernamental, lo que permite separar las realidades empíricas de las teorías e interpretarlas.

Desde la mirada de estos autores, el análisis de políticas se fundamenta en la identificación de las consecuencias empíricas y los posibles efectos causados por determinadas políticas. Esta clase de análisis permite la identificación de la toma de decisiones (conocer el por qué esa elección y no una tercera aparece en ese momento) (Meny & Thoenig, 1992).

Es posible considerar que el análisis teórico de las políticas permite entender realidades complejas del mundo social como las que abordaremos en este trabajo (la restitución de tierras en Colombia), puesto que en la sociedad colombiana existe un contexto político que dimensiona a las políticas públicas de atención y reparación de la población en situación de desplazamiento en relación al Estado, en segundo lugar, el análisis permite la inclusión de distintos aspectos (económicos, políticos, jurídico, financiero y organizacional) que aportan un visión integral sobre la dimensión de lo público frente a la variable de estudio: la restitución de tierras.

Esto nos pone ante la dualidad del análisis en las políticas, por un lado como método y por otro, como apoyo al desarrollo de la acción gubernamental (Meny & Thoenig, 1992). El análisis de las políticas públicas es una herramienta al servicio del Estado para la construcción de instrumentos de política pública dentro de una sociedad, sin embargo, dicho análisis permite no sólo direccionar las decisiones públicas, sino también entender el porqué de una política, cómo se encuentra estructurada, cuál es su forma y contenido, el identificar qué actores e instituciones intervienen en su formulación y ejecución. Bajo esta perspectiva, lo que nos proporciona el análisis de políticas es observar y estudiar las formas y dinámicas mediante las cuales una política pública específica puede influir en el conjunto de la sociedad.

De acuerdo con Meny y Thoenig (1992), el proceso de formulación de una política tiene dos fases: la formulación de decisiones y la legitimación de esas decisiones. El proceso de formulación es la transformación de un problema en una alternativa para la acción gubernamental. La formulación se subdivide a su vez en 2 etapas: de análisis y de selección. El análisis corresponde a la etapa de investigación del problema al cual hay que darle solución, y tiene la tarea no sólo de estudiar el problema, sino que debe analizar los posibles efectos y las consecuencias que la formulación de una política pueda tener. La selección es el proceso de reducción de todas las opciones estudiadas a una sola, es pues el momento en el cual se expresan las tensiones por la preeminencia de ciertos intereses. Por otra parte, la fase de legitimación representa la legalización de una política y su aceptación por parte de la sociedad.

El Estado puede legitimar una política a partir de su transformación en una norma, pero eso no asegura su legitimidad dentro de la sociedad, por lo tanto, es pertinente reconocer que: “la legitimación consiste, pues, en aportar una solución de acuerdo con un criterio de elección que la haga aceptable a los ojos de terceros” (Meny & Thoenig, 1992:138), en este caso, los terceros son la sociedad colombiana en su conjunto, los organismos internacionales de derechos humanos, los partidos políticos y las organizaciones de víctimas, quienes encuentran en la restitución de tierras un instrumento público para la reparación de los derechos vulnerados de la población en situación de desplazamiento.

En Colombia, el desplazamiento forzado de población campesina, afrodescendientes e indígena, es una de las principales consecuencias del conflicto armado y del abandono estatal durante las últimas décadas. Esta problemática ha cobrado especial vigencia en la agenda política de los gobiernos de los últimos años (Álvaro Uribe y Juan M. Santos) y ocupa la preocupación de muchos académicos por los efectos negativos a nivel político, social, económico y en especial por las constantes crisis humanitarias derivadas de la violación de los derechos humanos y civiles a miles de personas desplazadas; lo que ha significado que el fenómeno del desplazamiento sea una de los escenarios más graves por el que atraviesa la vida política colombiana y el que amerita mayor profundización desde el punto de vista de las soluciones o alternativas más

viables para la reparación de derechos vulnerados asociados a la pérdida de la tierra y su posible restitución como parte del proceso de reconstrucción del tejido socio-económico del sector rural en Colombia.

A este fenómeno le son característicos tres elementos cruciales que constituyen sus antecedentes: primero, el fallido proceso histórico de la reforma agraria que desembocó en la inequitativa distribución y tenencia de la tierra, agravando la situación de pobreza existente, la desigualdad ante la ley y la inseguridad alimentaria. El constante proceso de concentración de la tierra, trajo consigo cambios y conflictos sobre el uso del suelo, las transformaciones en el ordenamiento del territorio y la implementación de modelos empresariales a gran escala que son correlativos al despojo o abandono forzado de la tierra.

El segundo elemento se refiere concretamente al conflicto armado entre las guerrillas, los paramilitares y el ejército colombiano. Conflicto que pone en evidencia el papel que juegan los actores en el despojo y el abandono forzado de la tierra debido a la expansión de áreas de control militar o ilegal (narcotráfico, corredores estratégicos, zonas de asentamiento, entre otras). El desplazamiento forzado se relaciona directamente con la apropiación violenta de las propiedades agrícolas, antiguamente por parte de las élites gobernantes y en la actualidad, por los actores del conflicto armado y el narcotráfico; el enfrentamiento entre las fuerzas estatales y los diversos grupos armados al margen de la ley, impiden el acceso a la tierra y/o su uso óptimo por parte de sus propietarios.

El tercer elemento lo constituye la ineficacia de las políticas públicas por parte del Estado Colombiano. La formulación de los instrumentos dentro de la política de atención a población desplazada se diseñaron bajo objetivos de carácter asistencialista, lo que se tradujo en la ineficacia de las instituciones y de sus mecanismos para implementar una política de restitución de tierras como medio y fin para la terminación del conflicto armado y para ejercer un control efectivo del Estado Social de Derecho.

La actual visibilización de las dinámicas del desplazamiento forzado en Colombia, a nivel internacional, estatal y académico señala una problemática compleja debido a su carácter socio-histórico, a su dimensión político-económica y a la crisis de su expresión territorial, lo cual permite reconocer las dos caras del problema de la restitución de la tierra para la población desplazada en Colombia; por una parte el conflicto por la tierra y por otra, el conflicto por el territorio (Ibáñez, 2006). En el primer sentido, el desplazamiento somete a poblaciones y familias al desarraigo de su identidad cultural anclada a la tierra, lo que convierte a la restitución en un mecanismo de retorno a la vida anterior antes del desplazamiento, como a la residencia y el lugar de origen; en el segundo sentido, el éxodo del desplazamiento traslada a las ciudades el flagelo de la violencia, el desempleo y la pobreza, transformando a la restitución en un instrumento político para recuperar el territorio en disputa y convertirlo en fuente de desarrollo socio-económico.

Basados en lo expuesto, la presente investigación analiza el instrumento propuesto por la actual política pública de atención integral a las víctimas de la violencia en Colombia, Ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), e identifica la estructura política de las instituciones y el papel que juegan los actores involucrados en el proceso de reparación integral de los derechos vulnerados a la población en situación de desplazamiento forzado en Colombia. Este tipo de estudio ofrece la posibilidad de abrir espacios de análisis para reconocer a las víctimas del conflicto armado como actores centrales en la formulación de herramientas de política pública enfocadas en la restitución de tierras, con el fin de dimensionar la situación de violación de los derechos a la propiedad privada y avanzar hacia el reconocimiento de los derechos que provienen de la tenencia de la tierra en Colombia.

Esta investigación asume el contenido y el alcance que tiene el instrumento de la restitución de tierras para las víctimas de despojo y del abandono forzado, formulado inicialmente en la Ley 387 de 1997, y avalado durante el doble periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), y culminado con la formulación de la Ley 1448 de 2011 durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), aproximándonos a la comprensión del valor político que tiene la restitución como herramienta reparadora de

los derechos fundamentales de las víctimas. La pregunta principal que guiará la presente investigación es pues, *¿Por qué se privilegió la restitución de tierras, Ley 1448 del 2011, como el instrumento para reparar los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia?*

La respuesta a la pregunta planteada se apoya en la siguiente hipótesis: La restitución de tierras se ha convertido en el proyecto político bandera del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), siendo el eje central para finalizar el conflicto y restaurar la paz en Colombia. De esta manera, la restitución de tierras marca un cambio con respecto al gobierno de Álvaro Uribe en la formulación de políticas de atención a las víctimas y se configura como el instrumento principal para reparar sus derechos vulnerados y finalizar el conflicto armado en Colombia, por lo que representa un aporte fundamental al desarrollo socio-económico y un mecanismo que ofrece estabilidad política, brindando las garantías jurídicas para la devolución de las tierras despojadas a sus legítimos propietarios.

No obstante, pese a que la Ley 1448 de 2011 se centra en mitigar las consecuencias del desplazamiento forzado, la pobreza y la inseguridad alimentaria, recuperar el tejido social y el desarrollo económico mediante la disminución de la concentración de las tierras en manos de actores ilegales, persiste la inercia gubernamental y la falta de coordinación estratégica entre el ámbito nacional y local para redistribuir de forma equitativa las tierras productivas a sus legítimos dueños.

Pese a lo anterior, el gobierno de Juan Manuel Santos le apuesta a la restitución de tierras como el instrumento que procura la articulación institucional entre el Estado, la sociedad en su conjunto, la población desplazada y las fuerzas productivas legales con el fin de incentivar el desarrollo económico; el mecanismo de restitución de tierras incluye todos aquellos procesos necesarios para mitigar la vulneración a la que venía siendo sometida esta población, ajustándose al marco normativo del derecho internacional de la reparación integral y el goce efectivo de derechos.

El estudio del proceso de restitución de tierras en Colombia a partir de la ley 1448 de 2011 se justifica porque las dinámicas de conflicto por la tierra hace que el desplazamiento forzado tenga un fuerte componente económico y social implícito, que permite el análisis del fenómeno desde la perspectiva de la crisis del desarrollo social y la pérdida de la capacidad productiva de la tierra, incluyendo el desplazamiento forzado como factor indiscutible de la pobreza social y del atraso económico en el sector agrícola en Colombia.

El desplazamiento también ha acelerado el curso normal de los procesos de urbanización y migración económica acrecentando la cantidad de la población urbana pobre; en igual sentido, la concentración de la tierra ha exacerbado la pobreza existente, la desigualdad y la inseguridad alimentaria entre las familias que reclaman sus tierras ante las instituciones encargadas de atender su situación. La distribución inequitativa de la tierra y las implicaciones negativas son materia de preocupación constante para los formuladores de política pública debido a que la distribución inequitativa de la tierra es uno de los principales impedimentos claves al desarrollo económico y social del país.

En este sentido, se considera como variable dependiente el componente de restitución de tierras contenido en la Ley 1448 de 2011, ya que constituye la política que define un cambio en la orientación en la atención a población víctima e inserta nuevas herramientas para restablecer los derechos vulnerados y cesar la condición de los desplazados. Dicho cambio se observa a partir de tres variables independientes: los instrumentos de información, de organización y del tesoro. A partir de estas variables se puede observar las distintas perspectivas de la política pública, contrastando los resultados en los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014).

El presente análisis tiene un carácter cualitativo, para su elaboración se acudió al análisis y recolección bibliográfica de las fuentes teóricas referentes a investigaciones sobre la problemática del desplazamiento forzado y sus políticas de atención, así como también a los documentos y las cifras estadísticas ofrecidas por el Departamento para la Prosperidad Social DPS, la Unidad de Restitución de Tierras URT, el Centro Nacional

de Memoria Histórica CMH y la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado CODHES; también se obtuvieron datos de las instituciones no gubernamentales como El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, y organizaciones de víctimas como la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria ANDAS, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE, la asociación Tierra y Vida sobre el desplazamiento forzado y la situación de vulneración en la que se encuentran las víctimas del conflicto armado interno colombiano.

Para el caso específico de la restitución de tierras se realizó la sistematización y el análisis de los diferentes proyectos sobre la Ley 1448 del 2011 presentados ante el Congreso de la República y las actas de los debates de aprobación de la Ley de víctimas y de restitución de tierras, las cuales se encuentran en la página web de la Cámara de Representantes. En el análisis se incluyeron los pronunciamientos realizados por los actores participantes en la formulación de la ley en periódicos, artículos, páginas oficiales de sus organizaciones sociales y blogs de los parlamentarios más sobresalientes en la discusión y aprobación de dicha política. Todo esto con el fin de conocer la postura de cada uno de los actores frente al proyecto de ley.

Se realizaron entrevistas con algunos actores participantes en el proceso de discusión de la ley, los líderes de las organizaciones MOVICE y ANDAS, algunos asesores de los senadores Jorge Enrique Robledo, Juan Fernando Cristo y algunos funcionarios de las URT, que permitieron obtener información relevante y de primera fuente, de quienes tomaron decisiones frente al tema, la visión y participación de los actores, la lectura académica de algunos analistas y de funcionarios que actualmente llevan a cabo los procesos de restitución de tierras.

Por último, se emplearon mapas o cartografía social para evidenciar la distribución geográfica de las amenazas de la población en situación de desplazamiento, la cobertura de las políticas y de los procesos de restitución de tierras, y el radio de acción que tienen las instituciones públicas para desarrollar sus fines políticos, con el fin de analizar los diversos grados de participación y empoderamiento de los instrumentos

en algunas regiones de Colombia; así como focalizar las causas y factores sociales que han impedido que el proceso de la restitución y reparación de víctimas sea un proceso homogéneo en el país.

## **CAPÍTULO I EL NEOINSTITUCIONALISMO Y EL NUEVO ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES**

En la actualidad, el análisis de las políticas públicas obliga hacia una visión holística o integradora entre las distintas disciplinas que moldean la ciencia política, la sociedad y la economía; en este sentido, no hay una perspectiva teórica o un modelo que sea dominante en el análisis de los temas públicos de una sociedad, sino que se requiere de la contextualización de diferentes marcos analíticos y métodos desde los cuales se capte la complejidad económica, política, social y cultural que incide en el desarrollo de las políticas públicas.

Al respecto, es pertinente reconocer que han surgido diversas posturas de corte tanto social como político, que ofrecen diferentes miradas o aproximaciones sobre el papel que tienen las instituciones en el estudio de las políticas públicas, lo cual implica analizar y comparar al menos el neo-institucionalismo en su vertiente sociológica y el neo-institucionalismo en su vertiente histórica, atendiendo a sus antecedentes y al tipo de instrumentos que el neo-institucionalismo aporta en el estudio de fenómenos políticos y temas de política pública.

### **Las instituciones y los nuevos institucionalismos**

Según Hall y Taylor (1999:15), desde la aparición del término “neo-institucionalismo”, han surgido diversas acepciones del término, pero que pueden ser aclaradas si se asume que no constituyen un cuerpo unificado de teorías. En la actualidad encontramos al menos tres enfoques de análisis diferentes y cada uno se denomina “nuevo-institucionalismo”. Por una parte, tenemos la escuela del neo-institucionalismo histórico, por otra, el neo-institucionalismo de la elección racional y finalmente, la escuela del neo-institucionalismo sociológico (Hall & Taylor, 1999:16). Todos ellos tratan de dilucidar el papel que las instituciones juegan en la determinación de los resultados sociales y políticos, sin embargo crean escenarios muy diferentes del mundo político.

Del mismo modo, es importante destacar que los nuevos enfoques de estudio sobre las instituciones comparten también una distinción básica entre instituciones y organizaciones, por lo que proponen una nueva metodología de análisis de las instituciones, basada en el enfoque de la política comparada, lo que significa que buena parte de sus trabajos y autores tienden a generar comparaciones implícitas y necesarias, ya sea a nivel de gobiernos, partidos y sistemas de partidos, parlamentos, entre otros.

El neo-institucionalismo se basa en el reconocimiento de las instituciones, entendidas como una colección relativamente duradera de normas y prácticas organizadas, que estructuran significados de tipo social, económico, político y cultural. El disponer de estos elementos permite reducir la incertidumbre que generan los cambios inherentes a la vida cotidiana, a la historia y las acciones humanas, por lo que comprender las instituciones es establecer lineamientos para la interacción humanas a partir de comportamientos formales, reglas y normas que se presentan en un contexto organizacional (March & Olsen, 2006:13; Hall & Taylor, 1999:20).

En este sentido, el modelo racional de explicación, sea científico o netamente lógico, explica de forma deficiente e inadecuada la conducta y la realidad de las instituciones. En cambio, el enfoque neo-institucionalista, al integrar tanto las tradiciones, las prácticas y las normas, permite construir un marco de referencias estables que permite analizar tanto fenómenos sociales y políticos complejos, así como el contexto institucional (político, económico, cultural, etc.) en los cuales actúan los individuos, influyendo de manera importante en el comportamiento y la toma de decisiones. El neo-institucionalismo permite analizar los procesos mediante los cuales las instituciones configuran sus modelos de acción y la manera cómo influyen en el comportamiento de los individuos y viceversa (March & Olsen, 2006:16).

Ahora bien, el neo-institucionalismo debe ser abordado como una propuesta de análisis centrada en la búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil, esto significa, reconocer que las instituciones políticas, sociales, económicas y culturales son autónomas y establecen relaciones complejas entre sí, y también que se debe reconocer tanto a nivel teórico

como empírico la importancia y el rol que juegan los actores (tanto individuales como colectivos) y el Estado, integrados a los procesos sociales, económicos e históricos que generan la participación de los mismos y su influencia en el cambio o transformación de las instituciones (March & Olsen, 2006:13).

Al respecto, es necesario reconocer que los nuevos institucionalismos forman parte de enfoques de pensamiento que solicitan explicaciones racionales, históricas o sociológicas sobre la estabilidad de los procesos sociales, económicos o político, a partir del reconocimiento de las reglas con las que juega tanto la institución como los actores involucrados, así como el reconocimiento del contexto en el que se organizan cada uno de sus componentes: reglas, normas, tradiciones, leyes, etc.

En consecuencia, la explicación de la estabilidad de los procesos demostraría que las instituciones cambian o perduran de forma concatenada y organizada en el tiempo, y que son las reglas y las normas en las instituciones las que influyen de forma directa en el comportamiento de los individuos, por lo que no puede hablarse de las instituciones como si fueran entes autónomos e independientes de los sujetos, sino de instituciones como parte integral de un proceso estructurado de estabilidad y cambio. Los neo-institucionalismos, ya sean en el campo económico, histórico-político o en el sociológico, procuran identificar la relación entre el ambiente o el contexto y las instituciones, como forma de analizar todo cambio y curso de acción humana en situaciones específicas de realización de lo público (Cf. March & Olsen, 2006; Peters, 2003; Hall & Taylor, 1999).

Así pues, las reglas, normas e identidades son instrumentos de estabilidad y escenarios de cambio, a su vez el cambio es una constante de las instituciones, por lo que se debe reconocer que las instituciones surgen, se producen y se transforman conforme cambian las dinámicas de la realidad social e histórica. La mayoría de las teorías contemporáneas asumen que las instituciones cambian con el tiempo en función de la experiencia histórica.

Según el punto de vista expuesto, las instituciones se adaptan a los cambios de su contexto social e histórico debido a la presencia de los diferentes actores que intervienen en la dinámica de las mismas instituciones (March & Olsen, 2006: 20); en este sentido, es entendible que los procesos de cambio de las instituciones no dependen de un único actor, como por ejemplo el Estado, sino que son el resultado de la participación de varios actores (individuales o colectivos) en diferentes momentos históricos.

No obstante, las instituciones como el Estado han mostrado una solidez considerable a lo largo de la tradición pública del mundo occidental moderno, incluso cuando se enfrentan a un cambio radical social, económico, técnico y cultural; esto es evidente en las democracias modernas, cuando se abre el debate político y la competencia por el poder. En este punto, las instituciones parecen, en ocasiones, obstaculizar la reflexión, la crítica y la oposición, debido a que se apoyan en estructuras históricas y sociales que se consideran tradicionales, congelando el avance de nuevos valores, creencias y realidades que se consideran opuestos a los tradicionales.

En los contextos democráticos se considera que los ciudadanos y sus líderes políticos, incluso aquellos liderazgos económicos y sociales, se encuentran en capacidad de diseñar instituciones políticas a voluntad, reorganizando las instituciones a través de los mecanismos de la acción ciudadana, lo cual se destaca con frecuencia en la literatura política moderna; sin embargo, March y Olsen (2006) cuestionan el papel que tiene el diseño libre y voluntario de las instituciones políticas democráticas y consideran en contra, que existen condiciones sociales e históricas mediante las cuales, los actores políticos no pueden ir más allá de las estructuras pre-existentes.

En tal caso, las instituciones consideradas democráticas, aun cuando se parte de la base de que son el resultado de procesos libres y deliberativos entre sus participantes, tienen una capacidad limitada para el diseño institucional y la reforma social, en particular, para el logro de los efectos previstos de las organizaciones (March & Olsen, 1983). Este aspecto se refuerza con la idea de que las instituciones han pasado por largos periodos de continuidad institucional, reproduciendo condiciones que se

consideran normativas, por lo que su transformación supone la interrupción del modelo vigente y este sólo se considera que entra en crisis cuando hay un cambio radical en las instituciones. Desde esta perspectiva, las instituciones son consideradas parte de un legado político, social e histórico que marca compromisos, lo que supone una desventaja para el cambio constante.

Por otra parte, el cambio en las instituciones supone que los mecanismos de funcionamiento de una institución se encuentran gastados y que se aplican de forma rutinaria, lo cual hace que la misma institución se vea amenazada por los cambios de cada época. Según los autores en cuestión, una institución puede verse amenazada por las realidades que no tienen sentido en términos de la normatividad y las creencias causales en que se funda, lo cual supone que los esfuerzos para reducir la inconsistencia y generar una interpretación coherente sobre la realidad social, son la posible fuente de cambio; a nivel empírico, esto significa que la gente, poco a poco, perderá la fe en los mecanismos institucionales tradicionales, dando paso a la reorientación de las instituciones.

Al respecto, es evidente que desde finales de la década de 1970, la mayoría de las democracias occidentales se han inclinado gradualmente en una dirección neoliberal, haciendo hincapié en el intercambio voluntario, los mercados competitivos y los contratos privados, reemplazando gradualmente a la autoridad política del Estado y la política democrática representativa. Esto supone una gradual transformación de la institución estatal moderna y una transformación del ciudadano a cliente. De acuerdo con Suleiman (2003:52), referenciado por March y Olsen (2006), en la democracia representativa ser ciudadano requiere de un compromiso y una responsabilidad más allá del yo; pero para ser cliente no se requiere tal compromiso y de una responsabilidad, sólo satisfacer necesidades y expectativas orientadas hacia uno mismo (Suleiman 2003: 52, 56). Esto supone cambios de comportamiento entre los actores sociales y de sus exigencias ante las instituciones públicas, lo que conlleva a la crisis de los instrumentos políticos.

La mayoría de las teorías del cambio o adaptación institucional parecen ser visiones teóricas relativamente simples, frente a la realidad de las mismas instituciones contemporáneas; esto significa que se debe reconocer en las instituciones una coherencia interna, según sus causas sociales e históricas, al mismo tiempo, una capacidad para asumir conflictos internos y externos, superándolos o adaptándose a ellos. En este sentido, hay que reconocer que los conflictos o las tensiones institucionales a nivel del Estado condicionan el éxito o el fracaso de la política, debido a que no siguen normas o principios internos de manera exclusiva, sino que una institución como el Estado se halla en permanente interdependencia de otras instituciones que siguen también sus propias tradiciones, principios y normas; así que todas las instituciones operan en un entorno poblado por otras instituciones, pero organizadas de acuerdo a principios y lógicas diferentes.

En efecto, ninguna democracia contemporánea se suscribe a un único conjunto de principios, doctrinas o estructuras; por tanto, como sostienen March y Olsen (2006), debemos ir más allá de la manera como se entienden los cambios en las instituciones, reconociendo la dinámica del cambio en términos de interacciones y colisiones entre los sujetos (colectivos e individuales) y la estructura vigente y tradicional de las instituciones (normas, reglas, identidades y prácticas).

### **El aporte del institucionalismo histórico**

De acuerdo con Simon Reich (2000:501), el enfoque del institucionalismo histórico hace hincapié en el papel que las decisiones institucionales hacen al inicio del desarrollo de temas o ámbitos políticos, o incluso de los sistemas políticos. El argumento es que éstas decisiones iniciales (tanto estructurales como normativas) tendrán un efecto generalizado en las decisiones políticas posteriores y pueden tener un impacto duradero; por lo tanto, el Estado no se considera como una entidad única política, sino más bien como un conjunto de organizaciones e instituciones, cada una con sus propios intereses.

Por su parte, Hall y Taylor (1999:15-51) consideran que los nuevos institucionalistas históricos definen sus análisis sobre la base de estudio de los

procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y las convenciones incorporadas en la estructura organizativa de la entidad política o la economía política. Ellos pueden ir desde las normas de un orden constitucional hasta los procedimientos operativos de la burocracia, abarcando las convenciones que rigen el comercio, el comportamiento de los sindicatos o las relaciones empresa-banco. En general, los institucionalistas históricos asocian las instituciones con las organizaciones y las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal.

De acuerdo con los mismos autores, existen cuatro características básicas que definen el enfoque neo-institucionalista histórico: en primer lugar, tienden a conceptualizar la relación entre las instituciones y los comportamientos individuales en términos relativamente amplios. En segundo lugar, destacan las asimetrías del poder relacionadas con el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones. En tercer lugar, tienden a tener una visión del desarrollo institucional que hace hincapié en la dependencia de la trayectoria y las consecuencias no deseadas. En cuarto lugar, están especialmente preocupados en integrar el análisis institucional con la contribución de otros tipos de factores, tales como: las ideas, las cuales pueden aportar a los resultados políticos. Con base en estos cuatro aspectos, se podría afirmar que los nuevos institucionalistas proporcionan respuesta a este tipo de preguntas: *¿Cómo se comportan los actores dentro de las instituciones?*, *¿Qué hacen las instituciones?*, y *¿Por qué las instituciones persisten en el tiempo?* (Cf. Hall & Taylor, 1999).

Desde el punto de vista de Paul Pierson y Theda Skocpol (2008), los enfoques institucionalistas históricos estudian:

Las configuraciones organizacionales, mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo. De este modo, al aproximarse a cuestiones importantes, los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública (Pierson & Skocpol, 2008:7).

El análisis institucionalista, desde la perspectiva histórica, no tiene en cuenta sólo situaciones coyunturales, como fenómeno que afectan de forma inmediata las

instituciones; por el contrario, procuran reconstruir los hechos en relación con el contexto histórico que los ocasiona, lo que significa que tratan de analizar las condiciones de aparición, evolución y consolidación de las instituciones, sean éstas de origen político, social o económico.

A partir de nuevo institucionalismo histórico es posible el establecimiento de las complejas causas que han dado lugar a fenómenos, tales como: la transición de los gobiernos modernos a la democracia, el surgimiento y la caída de regímenes autoritarios, la intersección entre la política doméstica y la internacional, los orígenes y el desarrollo de los estados de bienestar, las identidades sociales en política, las raíces y el desarrollo de los regímenes económicos, así como las causas y las posibles consecuencias de los movimientos sociales y las revoluciones (Pierson & Skocpol, 2008:8).

En este sentido, para un académico que se apoya en el institucionalismo histórico, será importante interrogar por el conjunto de eventos que dieron origen a un acontecimiento históricamente relevante, preguntándose por la estructura o el patrón que le dio inicio, por los lugares o momentos en donde sus eventos particulares lo fueron situando en el tiempo, descartando en el proceso momentos y lugares en los que no es posible la aparición del mismo acontecimiento; así por ejemplo, bajo esta mirada, surgirían interrogantes como:

¿Por qué los estados de bienestar emergieron y se desarrollaron en diferentes formas? ¿Por qué algunos países desarrollaron democracias estables, mientras que otros no lo lograron? ¿Bajo qué circunstancias las identidades étnicas se vuelven prominentes en la política nacional o internacional? (Pierson & Skocpol, 2008:10).

Así pues, como se aprecia, el análisis neo-institucionalista de carácter histórico aporta al estudio de las políticas públicas marcos metodológicos basados en estudios comparativos dentro de contextos políticos, sociales o económicos relacionados entre sí; esto sugiere que existe una amplia variedad de acercamientos metodológicos sobre el objeto de estudio de la ciencia política; por ello, Pierson y Skocpol (2008) consideran que pese a las diferencias entre los institucionalistas históricos, existen algunos rasgos en común.

En primer lugar, existen cuestiones esenciales de interés público como académico que requieren de la organización de eventos dentro de secuencias organizadas analizables, “rastreado transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables” (Pierson & Skocpol, 2008:9). En segundo lugar, los autores que comparten este enfoque, procuran obtener respuestas y explicaciones a través del conductismo y de modelos basados en la elección racional; en tercer y último lugar, los institucionalistas históricos, analizan los contextos más amplios en los que suceden los acontecimientos, elaborando hipótesis sobre los efectos que surgen de la relación entre las instituciones y los procesos que les dan origen. En su conjunto, estas características conforman, dentro de neo-institucionalismo histórico: las agendas, los argumentos, los contextos y la configuración de sus explicaciones, aportando en el análisis del gobierno, la política y las políticas públicas.

### **El aporte del institucionalismo sociológico**

Siguiendo los argumentos presentados por Guy Peters (2003:147), se puede afirmar que la literatura sociológica sobre las instituciones se ha desarrollado en la época moderna, desde Weber y Talcott Parsons hasta March y Olsen, siguiendo el interés por el análisis de fenómenos económico modernos, por lo que la sociología de las organizaciones ha debido hacer un giro radical, pasando de analizar exclusivamente organizaciones económicas hasta lograr el análisis de instituciones de orden político.

En sus orígenes, el estudio sociológico de las instituciones se apoya en los adelantos científicos propuestos por Max Weber, quien muestra en su obra una clara preocupación por las instituciones y por la manera como se desarrollaron dichas instituciones, denominadas “racionales”, para satisfacer necesidades de la sociedades modernas (Peters, 2003:149). De esta manera, Weber asentó las bases para que el neo-institucionalismo sociológico se propusiera como el tipo de análisis de las instituciones políticas modernas, caracterizando dicho análisis por la identificación de sus valores sociales y estableciendo la relación existente entre los valores culturales y las estructuras formales en toda la sociedad, incluyendo a las instituciones formales pertenecientes al sector público.

Por su parte, T. Parsons, en la década de los 60, ahondó en el enfoque institucionalista sociológico, a través del funcionalismo en las ciencias sociales; de acuerdo con Peters: “Esta tendencia sostiene que las sociedades deben cumplir ciertas funciones básicas e indispensables, si es que quieren sobrevivir.” (2003:150); con base en este tipo de análisis, el institucionalismo se vinculó al análisis de las instituciones o estructuras, abriéndose paso al análisis comparativo de las instituciones, mediante diversas formas de relacionar estructuras y funciones, es decir, comprendiendo las dinámicas que sostienen a las mismas instituciones.

Más recientemente, en cabeza de March y Olsen, el institucionalismo pasa a convertirse en el neo-institucionalismo sociológico o institucionalismo contemporáneo (Peters, 2003:152), y sirve de base para el análisis de fenómenos políticos y de política pública, lo que significa que la ciencia política adopta las teorías, los métodos y las estrategias de dicho enfoque para la comprensión de estructuras y funciones políticas dentro de las sociedades democráticas.

De acuerdo con Hall y Taylor (1999:15-51), el nuevo estudio de la institucionalidad que se ha venido desarrollando a la par de la sociología, se encuentra plagada de debates internos; sin embargo, sus representantes han desarrollado un conjunto de teorías que son de creciente interés para los científicos políticos y las políticas públicas. Lo que ofrece el nuevo institucionalismo sociológico es pues, a diferencia de las teorías tradicionales sobre las organizaciones y las instituciones como modos racionales de establecer medios-fines en los sistemas burocráticos, una manera de analizar las formas institucionales y los procedimientos utilizados por las organizaciones modernas y que no se reducen a medios adoptados por ser más eficiente para las tareas a realizar.

El estudio de las formas y los procedimientos se entiende como el análisis de prácticas culturales específicas, similares a los mitos y ceremonias elaboradas por muchas sociedades y asimiladas en las organizaciones, no necesariamente para mejorar su oficial de medios y fines eficientes, sino como resultado de los procesos asociados a

la transmisión de las prácticas culturales. Así, el neo-institucionalismo sociológico, enfocado en el análisis de las prácticas burocráticas de las instituciones democráticas, considera que sus funciones y mecanismos “racionales” podrían ser explicados en términos culturales, es decir, en términos de prácticas y tradiciones adoptadas por el conjunto de una sociedad (Cf. Hall & Taylor, 1999:20). Siguiendo estas indicaciones, el neo-institucionalismo sociológico permite asumir que las instituciones son como patrones o moldes sociales que muestran una determinada dinámica de reproducción que domina en el contexto social o político durante un determinado periodo histórico; pero también son susceptibles de ser transformadas mediante las acciones de los actores implicados en el proceso (Hall & Taylor, 1999:15-51).

Esta vertiente considera que las formas y los procedimientos de la vida social se desarrollan en contextos específicos, al tiempo que sostiene que las instituciones establecidas en una sociedad, son el resultado de negociaciones a través de múltiples interacciones entre los actores. Esta vertiente ofrece las categorías centrales para el análisis de las políticas públicas desde las normas, los valores, los hábitos y los roles de las instituciones y de los actores que participan en ellas.

A nivel metodológico, el nuevo institucionalismo sociológico destaca tanto los aspectos cognitivos o racionales de la relación entre individuos como también, las estructuras o aspectos fundamentales de las instituciones, entendidas como marcos de referencia que “determinan” el comportamiento de los individuos (Peters, 2003). En tal sentido, las prácticas institucionales son el resultado de interacciones sociales y los individuos se agregan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento por fuera de las reglas y condicionamiento que ofrece la cultura institucional.

Al asumir el enfoque neo-institucional sociológico, éste nos permite precisar instrumentos de análisis capaces de vincular acciones, comportamientos y decisiones provenientes de actores individuales y colectivos con relación a las macro-estructuras que establecen las instituciones políticas. No obstante, el análisis de las políticas

públicas tiende a ser variado y muy amplio, debido a la diversidad de disciplinas y enfoques que intentan aproximarse al estudio de lo público.

La diversidad de tipos de análisis varían según el interés y la afinidad disciplinar del investigador; sin embargo, y teniendo en cuenta la vertiente neo-institucional sociológica, los instrumentos para el análisis de las políticas de restitución de tierras en Colombia permiten la descripción e interpretación tanto de los contenidos de la política de restitución de tierras como los procesos de socialización, participación e interacción social y política de los actores sociales y sus acciones en relación directa con las instituciones públicas del Estado.

En el proceso de análisis son válidas las interpretaciones sociales y políticas sobre el uso que las instituciones del Estado y los actores involucrados en la restitución de tierras hacen de los instrumentos de la política pública. Dichas interpretaciones permitirán examinar el proceso social que estructura las relaciones e interacciones de los diferentes actores frente a la reparación de sus derechos y las garantías institucionales que el Estado brinda para el cumplimiento constitucional y jurídico de la Ley de restitución de tierras en Colombia desde el 2011.

### **Los Instrumentos de política y el análisis de la política pública**

Retomando lo expresado por March y Olsen (1993:23-24), el nuevo institucionalismo sociológico destaca tanto los aspectos cognitivos o racionales de la relación entre individuos como también, las estructuras o aspectos fundamentales de las instituciones, entendidas como marcos de referencia que “determinan” el comportamiento de los mismo individuos. En tal sentido, las prácticas institucionales son el resultado de interacciones sociales y los individuos se agregan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento por fuera de las reglas, normas y condicionamientos que ofrece la cultura institucional.

Con base en ello, el estudio de la política pública se convierte tanto en un instrumento en el análisis del comportamiento de los actores y sus roles, como en un diseño metodológico que permite la identificación de los mecanismos o modos de

participación con los que los actores cuentan para transformar o reproducir los fines de las instituciones políticas existentes, siendo el resultado de acciones intencionales, pero orientadas por medios de estructuras implícitas y explícitas que provienen de las mismas instituciones políticas.

De acuerdo con Linder y Peters (1989), el análisis de las políticas públicas a partir de los instrumentos, permite observar dinámicas como: “los cambios de instrumentos sin cambios de fines, modificación de la utilización o del grado de utilización de instrumentos ya existentes, cambios de objetivos que pasan por el cambio de instrumentos o el cambio de estos que modifica los objetivos y los resultados” (Linder & Peters, 1989:45). En consecuencia, dicha perspectiva permite reconocer que los instrumentos incluyen las decisiones así como el hacer de los actores políticos, la definición de la acción pública y los conflictos políticos que generan el privilegio de ciertos instrumentos entre los diferentes actores y las organizaciones.

En general, estudiar los procesos de formulación de políticas, a partir de los instrumentos, permite abordar la problemática y la puesta en práctica de una solución a nivel de política pública, ya que los instrumentos son los medios o dispositivos reales que los gobiernos utilizan para la aplicación de sus políticas (Howlett & Ramesh, 2009).

### **Los instrumentos como herramienta para el estudio de la política pública**

Las políticas públicas se componen de un sinnúmero de instrumentos, así pues, el diseño de las políticas implica un esfuerzo por relacionar de manera más coherente la política, sus objetivos y los instrumentos de aplicación, por tanto un instrumento de política es el resultado de la relación entre el tipo de decisión que se tome, el objetivo a conseguir y las herramientas a utilizar para la consecución de tal objetivo.

La formulación de una política, a partir de la selección de cierto tipo de instrumentos para solucionar una problemática determinada, demuestra la existencia de relaciones entre un conjunto de actores políticos participantes en el momento de la toma de decisiones que pueden lograr que ciertas ideas y reglas institucionales prevalezcan en la persecución de fines propios. La visión instrumental de la formulación de una política

pública puede proporcionar al investigador varias herramientas de análisis, por lo que el escoger un tipo de instrumento puede representar para un político, por ejemplo, su promoción electoral; de esta manera, la selección de ciertos instrumentos afirman la comprensión de un problema público, por tanto su elección se encuentra sujeta a presiones y conflictos que surgen en la interacción de los distintos actores en un contexto político específico (Howlett & Ramesh, 2009).

El estudio de los instrumentos de política se sitúa en el debate constante entre aquellos que realizan análisis de política, por lo cual diferentes autores han tratado de elaborar una taxonomía que permita ubicar, dentro de una categoría, el privilegio de uno u otro instrumento por parte de los tomadores de decisiones. Este debate se puede remontar hacia mediados de los años 50 del siglo XX con Lasswell, quien argumentaba que los gobiernos han desarrollado un número limitado de estrategias que involucraban la gestión de cierto tipo de herramientas con el fin de influir en el resultado de la política (Lasswell, 1958). Anterior a Lasswell, Cushman (1941) había introducido una taxonomía de los instrumentos de política en función de si el gobierno optaba por regular actividades de la sociedad o no, y si esta regulación era coercitiva o no. Dahl y Lindblom (1953) llegaron a clasificar los instrumentos por su grado de penetración y la dependencia de las agencias emisoras o del mercado. Theodore Lowi (1972) retoma las ideas de sus antecesores en materia de instrumentos y crea el primer modelo abarcador de los instrumentos de política, privilegiando los periodos de la actividad gubernamental, su clasificación frente al instrumento consistía en aclarar la especificidad de la meta, la coerción y la aplicabilidad real del instrumento (Howlett & Ramesh, 2009).

De Brujin y Hufen (1998) identifican una clasificación más amplia y señalan la existencia de tres tipos de instrumentos: los supeditados a la regulación y que tienen un carácter coercitivo; los incentivos de carácter financiero que están destinados a modificar ciertas conductas y por último, los instrumentos de transferencia de información (De Brujin & Hufen, 1998). Lo anterior se ve complementado teóricamente con el análisis de los instrumentos de la política pública que hacen Peters (1982) y Almond y Powell (1978), cuando sostienen que las instituciones de gobierno disponen de un conjunto de instrumentos mediante los cuales se logran ciertos resultados, es

decir, un instrumento puede producir determinados cambios en las vidas de los ciudadanos y de esta manera, afectar su percepción y capacidad de acceso a lo público. Siguiendo el planteamiento de los autores mencionados, los instrumentos de acción de las políticas públicas se pueden clasificar en:

a) *las normas jurídicas*: desde un punto de vista instrumental, es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, al mismo tiempo que limitan la discrecionalidad en la actuación del personal político y funcional;

b) *los servicios*: La elaboración y aplicación de las políticas, necesita unos servicios de personal así como una infraestructura humana, organizativa y de material, sobre la que apoyarse;

c) *los recursos financieros*: Unas políticas dirigidas a la mejora de las vías de comunicación, al mantenimiento de la salubridad del agua o la recuperación de las tierras para la Población en situación de desplazamiento, etc., necesitan ser dotadas de los recursos económicos necesarios que hagan frente al costo de los recursos humanos, materiales y técnicos, y

d) *la persuasión*: Es un instrumento efectivo en tanto en cuanto los ciudadanos consideren al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad.

Otra clasificación respecto al análisis de los instrumentos está determinada por las escuelas o corrientes de pensamiento que identifican Linder y Peters (1998): en primer lugar, está la escuela funcionalista, la cual admite que a un grupo de instrumentos se les atribuye todo el poder, porque la selección de un tipo de instrumento puede significar el éxito o el fracaso de una política; ésta escuela apela a la racionalidad técnica de la aplicación de ciertos instrumentos, aquí los instrumentos son de carácter universal y se adaptan al contexto; en segundo lugar, encontramos la escuela procedimental, para quienes el instrumento por sí no es una condición definitiva sino que los instrumentos dependen de sus particularidades de aplicación.

Una tercera escuela es la que propone la teoría constitutiva (*Contingentists*), que establece que el instrumento debe ser elegido en función de sus características de rendimiento y su nivel de satisfacción de las necesidades de un problema determinado. En tal caso, el instrumento más adecuado a la solución del problema debe ser seleccionado. Por último, está la escuela constructivista, para quienes lo más importante es el contexto, más que el significado subjetivo del instrumento. Aquí, el instrumento es una práctica socialmente construida cuyo significado está mediado por valores y percepciones, por lo tanto se construye y re-construye con el tiempo.

Podemos observar entonces, que se han elaborado distintas propuestas para lograr las clasificaciones de los instrumentos de política, no obstante, existe una tipificación propuesta por Christopher Hood (1986) que define y organiza los instrumentos clasificándolos a partir de su naturaleza y recogiendo y agrupando todas las categorías de instrumentos mencionados anteriormente en 4 grandes tipos de instrumentos de política que cualquier gobierno tiene a su disposición. Los tipos de instrumento son: información “*Nodality*”, autoridad “*Authority*”, tesoro “*Treasure*” y organización “*Organization*” (Howlett, Ramesh & Perl, 2009).

Los instrumentos de información simbolizan los recursos de información a disposición del gobierno, dentro de los cuales se encuentran las campañas informativas, en donde la información se presenta de acuerdo a la expectativa pública para que el público saque sus propias conclusiones; existe también el tipo de información que es divulgada con el fin de provocar en cierta población una respuesta particular y por último, se realiza la divulgación de información de acuerdo a elementos de persuasión, indicadores de desempeño y consultas. Los instrumentos de autoridad o legislativos están integrados a los instrumentos de cumplimiento y sancionan, especialmente, la elaboración de normas o leyes. Los instrumentos del tesoro se basan en los recursos financieros del gobierno, es decir, en la capacidad que tiene el gobierno para recaudar y desembolsar recursos. Entre los instrumentos del tesoro están: subvenciones, incentivos fiscales, préstamos, impuestos y tasas. Finalmente, están los instrumentos de organización, los cuales son los encargados de la gestión del gobierno, como lo son: las empresas públicas, entre otras.

Entendemos que un instrumento constituye una parte esencial de una política y de la acción de un gobierno, por lo que está propuesto para una función específica, como es la de orientar el comportamiento de ciertos tipos de actores en determinado momento. Analizar una política a partir de los instrumentos permite responder a preguntas: *¿Cómo un determinado instrumento surge como opción privilegiada? ¿Qué intereses se privilegian a partir de la selección de cierto instrumento?* entre otras, así como a la identificación las dinámicas en la toma de decisiones, las percepciones sobre los diferentes instrumentos y los efectos sociales y políticos que un determinado instrumento puede tener. El análisis está determinado así, por el énfasis que se haga en la etapa del proceso de la política y en la elección del instrumento o de los instrumentos, puesto que una política puede estar definida por una combinación de varios instrumentos.

### **Los instrumentos como instituciones**

El análisis de políticas públicas, desde los instrumentos, permite evidenciar los cambios que se producen en cualquiera de las etapas del proceso de las políticas públicas. Los instrumentos se los puede concebir como instituciones, porque al igual que las instituciones, un instrumento es un conjunto de reglas, normas y procedimientos que gobiernan las interacciones y los comportamientos de los actores y las organizaciones, es decir, una norma puede ser un instrumento o una institución, lo que significa que los actores, ya sean sociales o políticos, tienen oportunidades de conductas diferentes de acuerdo a los instrumentos seleccionados (Peters & Nispen, 1998).

Esta perspectiva permite reconocer que los instrumentos incluyen el quehacer y el cómo hacer de los tomadores de decisiones, al mismo tiempo que definir la acción pública y los conflictos políticos que generan el privilegio de ciertos instrumentos entre los diferentes actores y las organizaciones. Estudiar los procesos de formulación de políticas, a partir de los instrumentos, permite observar el abordaje de la problemática y la puesta en práctica de una solución, ya que los instrumentos de política son los medios

o dispositivos reales que los gobiernos utilizan para la aplicación de sus políticas (Howlett & Ramesh, 2009).

Ahora bien, la selección de uno o varios instrumentos de política puede estar determinado por varias razones. De acuerdo con Van Nispen y cols. (1998:204-217), la selección de los instrumentos va de la mano con los objetivos de cada institución. La selección de los instrumentos podría estar motivada por razones culturales o institucionales, puesto que una institución puede estar más familiarizada con algunos instrumentos más que con otros. La aplicación de las normas, por ejemplo, se asocia a menudo con el Departamento de Justicia, mientras que los subsidios son más propios del Departamento de Asuntos Económicos. Así mismo, como sostienen los autores en cuestión, un instrumento de política puede ser seleccionado debido a que mejora la posición de algunos actores y/o debilita la posición de los demás.

Un instrumento de política no es neutral y representa los valores de una institución. Por ello, tenemos que hacer una distinción entre medios aceptables e inaceptables. En la mayoría de casos las negociaciones son preferibles a la utilización de la fuerza, y la prevención se considera mejor que la solución de los problemas sociales. Una investigación pública, a menudo va dirigida a la aceptabilidad de un instrumento específico por parte de las autoridades públicas y no necesariamente por la legitimidad de los objetivos (Van Nispen et al., 1998: 210).

El instrumento de política tiene la capacidad de funcionar como institución porque insta una serie de comportamientos, limitando o posibilitando las acciones de los diferentes actores en ciertos contextos, por lo que puede obligar al Estado a hacer algo frente a una problemática social, articulando el modo en la que se generan las interacciones entre los distintos actores.

Finalmente, con base en el neo-institucionalismo se puede establecer que las reglas, las rutinas, las normas y las identidades que distinguen a una “institución”, más allá de estar compuestas de micro o macro-individuos racionales, como fuerzas sociales transformadoras en sí mismas, son las unidades básicas del análisis de las instituciones,

en consecuencia, surge la necesidad de plantear nuevas formas de describir el poder y el sistema político dentro de una sociedad, lo que implica la necesidad de ir más allá del diseño racional de las instituciones, teniendo en cuenta las dinámicas sociales e históricas del cambio o estabilidad cultural que las atraviesa.

Al respecto, el siguiente capítulo ofrece el objeto de estudio que analizaremos posteriormente bajo el análisis institucional, como es la problemática histórica, social y política que representa el desplazamiento forzado en Colombia, y que constituye la variable central de la formulación de políticas públicas de reparación de las víctimas, siendo los desplazados en su conjunto, los actores sobre quienes los gobiernos recientes ha desplegado sus propuestas de desarrollo y alrededor de quienes han formulado instrumentos, como el de restitución de tierras, para restaurar sus derechos vulnerados.

## **CAPÍTULO II**

### **LA POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA**

La actual visibilización de las dinámicas del desplazamiento forzado en Colombia, a nivel internacional, estatal, social y académico, permite reconocer la existencia de varias dimensiones entrelazadas en torno al problema de la restitución de la tierra, entendida como la garantía política para la reparación integral de los derechos humanos y constitucionales de las víctimas. Sin embargo, la reparación representa en sí misma la problemática de los desplazados en Colombia, y alrededor de este fenómeno se han construido relaciones históricas sobre el territorio, la reforma agraria y el desarrollo social de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas.

El desplazamiento forzado y el retorno de las comunidades víctimas se enmarca dentro del fenómeno de la guerra y la violencia, producto del conflicto interno colombiano entre el Estado y fuerzas beligerantes al margen de la ley (guerrillas, paramilitares, narcotráfico, etc.); por otra parte, sobresale la dimensión político-pública de los desplazados, y en donde la presencia del Estado, los organismos internacionales y las fuerzas sociales organizadas han logrado hacer del desplazamiento, la violencia y el despojo de las tierras una categoría nueva: la crisis humanitaria de las víctimas por la violencia y el desplazamiento forzado.

A continuación, como parte del resultado de consulta y análisis de la situación descrita, se perfilan los temas y problemas claves en la comprensión de la política de restitución de tierras para población en situación de desplazamiento en Colombia.

#### **La mirada académica frente al problema de la Restitución de Tierras en Colombia.**

A continuación se presenta el estado del arte sobre el problema de la restitución de tierras en Colombia para la población desplazada en el marco de la ley de víctimas y restitución, Ley 1448 de 2011, atendiendo tanto a sus antecedentes políticos como históricos y sociales, provistos por las universidades y centros de investigación que atienden a este tema.

Sobresalen en primer lugar, las investigaciones orientadas a describir, analizar y reconstruir las causas que determinan el proceso histórico de la reforma agraria o distribución de la tierra en Colombia, como también las investigaciones sobre la presencia del narcotráfico y de otros actores armados al margen de la ley como causas determinantes para la existencia del desplazamiento y aquellas que reconocen a dichas fuerzas como los actores que impiden el retorno y la reparación integral de las víctimas.

En este recuento, destacan las aproximaciones analíticas para entender la pareja de oposición: violencia-poder como un hecho fundamental en Colombia, en donde el recurso a la violencia se hace efectivo en términos políticos para presionar reformas sociales, para impedir las o para recuperar la soberanía del Estado, lo que se muestra en la incapacidad del Estado para resolver conflictos sociales con la intervención de los mismos actores (Reyes, 2009), e investigaciones que reconocen a dichas fuerzas como los actores que impiden el retorno y la reparación integral de las víctimas, especialmente porque las mismas víctimas al buscar seguridad, toman la decisión de permanecer en el lugar de llegada. Esto a su vez, demuestra que existen representaciones sociales que orientan las prácticas e interacciones de personas en condición de desplazamiento forzado, asentadas en las comunas de diferentes ciudades intermedias de Colombia (Chávez y Falla, 2005, Gómez-Isa, 2010; Chávez y Romero, 2010).

Las dinámicas del desplazamiento forzado en Colombia revisten el fenómeno como altamente complejo, debido a su larga trayectoria socio-histórica en el país, a su dimensión político-económica y a la crisis de su expresión territorial, lo cual permite reconocer dos problemas subyacentes que se encuentran en la base del proceso de restitución de la tierra para la población desplazada en Colombia: “El conflicto por la tierra y el conflicto por el territorio” (Ibáñez & Querubín, 2004). En este sentido, se reconoce que el desplazamiento forzado somete a poblaciones y familias al desarraigo de su identidad cultural anclada a la tierra, la residencia y el lugar de origen, generando un éxodo que traslada hacia las ciudades el flagelo de la violencia, el desempleo y la pobreza. Es por esta razón que los estudios y análisis de las dos últimas décadas se trasladarían a los temas que refieren al problema del acceso y la protección de la tierra de la población desplazada.

De acuerdo con Ibáñez y Querubín (2004), los elementos que generan desplazamiento son de carácter histórico y social, y se encuentran relacionados especialmente con la tenencia de la tierra, que constituye para muchos: “una prolongación de los conflictos agrarios del siglo pasado, y el narcotráfico, que tienen una relación estrecha en la actualidad con el conflicto armado debido a la lógica e intereses de los actores armados” (2004:9). Así mismo, destacan que el tratar de identificar las causas subyacentes del fenómeno del desplazamiento no es fácil, debido a que existen diferencias culturales y socio-económicas entre las regiones de Colombia y a la presencia de muchos factores simultáneos; lo que sí parece ser determinante es que la violencia política, desatada por el conflicto armado, es la principal causa del desplazamiento en Colombia.

Las amenazas, los ataques, las acciones militares, el reclutamiento y toma de municipios generan desplazamiento de la población, ya sea de forma reactiva (ante un evento concreto que afecte el hogar) o preventiva, para evitar hechos violentos relacionados con el conflicto armado (Ibáñez & Querubín, 2004:10).

Siguiendo la lectura que ofrece Álvaro Albán, “el tema agrario en Colombia ha estado marcado por las disputas por la tierra. El problema en el que inciden fuerzas sociales, económicas y políticas es resultado de la configuración histórica de esta sociedad” (2011:327). Según esta lectura, existen diversas causas de carácter histórico, político, social y económico que determinan el fenómeno del desplazamiento forzado, tales como: la apertura a los cultivos ilícitos a principios de los años 60, acompañando su producción por la demanda internacional, que conllevaron al país a obtener ventajas comparativas, que hicieron de Colombia uno de los principales países productores de cocaína del mundo. Esto trajo en consecuencia, una “política antidrogas” centrada en la oferta, dentro de un marco estatal institucionalmente débil e incapaz de abrir oportunidades a otros sectores sociales.

Esta combinación de factores propició la aparición de carteles del narcotráfico, y con el tiempo se infiltraron los movimientos subversivo y paramilitar, y hacia fines de

los 90, se inició la negociación con los movimientos insurgentes ((inicialmente con el gobierno del ex-presidente Andrés Pastrana con las guerrillas de las FARC y posteriormente, bajo el gobierno del ex-presidente Álvaro Uribe con los jefes paramilitares), cuyos resultados produjeron un cambio radical en la actitud de la sociedad y los partidos políticos hacia los grupos armados, a quienes se les hizo los directamente responsables del desplazamiento forzado en Colombia.

Más recientemente, en la primera década del nuevo siglo, el gobierno ha establecido las medidas de reforma agraria, pero éstas han adquirido: “fuertes efectos políticos y económicos y usualmente se inician por presión de los campesinos pobres, cuando la tenencia de la tierra frena el desarrollo económico o el poder terrateniente impide conformar un Estado moderno” (Albán, 2011:330); esto significa que, a la fecha, la reforma estatal y social de la política de restitución de tierras para población desplazada se encuentra sometida a las nuevas reformas sobre restitución, legalización, adjudicación, agrupación, colonización, cesión o venta para dotar de tierras a los campesinos. El éxito de dichas reformas depende de su profundidad y de los propósitos políticos.

Para Flórez & Cols. (2011), en Colombia existen procesos tanto externos como internos que contribuyen al aumento de la fragmentación del territorio y hacen cada vez más complejo el sostenimiento de las estructuras urbanas y rurales. Entre los factores externos señalan el proceso de la globalización económica y política, y a nivel interno señalan la violencia y el desplazamiento forzado. En sus propias palabras:

Se observa una debilidad institucional, representada en la escasa gobernabilidad del Estado frente a los intereses polarizados de los actores del desarrollo y en el tratamiento que se le ha dado al conflicto armado, así como una debilidad de la población civil que no se ve como un factor político decisivo frente a los grupos de poder (Flórez & Cols., 2011:7).

El desplazamiento forzado y el problema de la tierra en Colombia toma cada vez mayor importancia en el contexto político internacional, debido a las implicaciones en materia de violación a los derechos humanos relacionados con la propiedad privada, la dignidad

de las personas y la participación de los actores que conforman la población civil en medio de los conflictos bélicos.

A nivel nacional, la debilidad estatal y la incapacidad de la población para poner fin al conflicto armado, convierten el tema de la restitución de tierras en una prioridad nacional para el desarrollo socio-económico y como plataforma política para posicionar algunos intereses políticos y privados de grupos de presión, como por ejemplo: los intereses del narcotráfico, de los partidos políticos, los intereses de los campesinos y de las comunidades indígenas, grupos de mujeres, etc. Cada uno de estos actores lucha por que sus posiciones sean reconocidas, ya sea a través de las armas (caso de los grupos al margen de la ley incluso el Estado), las leyes (el gobierno, la comunidad internacional) o los medios de comunicación (denuncias sociales y académicas frente al conflicto y al desplazamiento forzado) (Flórez & Cols, 2011; Gómez-Isa, 2010).

### **La mirada jurídico-internacional de la reparación de los derechos a la tierra y a la propiedad**

En segundo lugar, sobresalen los recientes estudios sobre el papel de las políticas públicas de restablecimiento de los derechos jurídicos y sociales en Colombia, dentro del marco del derecho internacional humanitario, enfocados en el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado y el desplazamiento (incluida propiedad y vivienda).

En tales estudios, la restitución es tanto un concepto como procedimiento jurídico esencial para la reparación; a nivel internacional, dicho concepto cuenta con unos claros antecedentes históricos en el marco jurídico del derecho internacional y se ha aceptado que la reparación exista en múltiples contextos jurídicos. Esto ha permitido que existan avances en materia de restitución de la vivienda y la propiedad. En el Derecho Internacional y en los Derechos Humanos, la reparación de los derechos de las víctimas en Colombia representa la restitución de la tierra y la propiedad, por lo que se entiende que su aplicación constituye una solución judicial efectiva frente a las violaciones de los derechos humanos.

Esto significa la rectificación legítima de los daños ocurridos como producto de actos ilegales e injustos, y que no debería permitirse. En argumento de Leckie (2004:95), además de la formulación de los derechos de restitución de la vivienda y la propiedad, se deben contemplar los acuerdos de retorno, ya sea de repatriación de los refugiados o de retorno a sus lugares de origen como sea el caso de los desplazados.

De acuerdo con Pinheiro y Gómez (2004), el tema de la restitución, bajo la ley internacional, se entiende como una forma de reparación equitativa o de justicia restauradora, por la que las personas que han sufrido pérdidas o daños pueden volver, en la medida de lo posible, a disfrutar de la situación en que se encontraban antes de que estos hechos se produjesen. Su tesis principal consiste en sostener que el derecho a la restitución de viviendas y propiedades debe de ser aplicado en el contexto colombiano como una solución al desplazamiento y al conflicto. Su análisis documental soporta jurídicamente la necesidad de diseñar políticas públicas eficientes para lograr este cometido y articular el derecho penal nacional con el derecho internacional de las personas que se encuentran en vulneración y situación violación de sus derechos humanos.

En conformidad con lo expuesto hasta este punto, es importante recordar lo que Estupiñan (2012:135) sostiene sobre los estudios actuales de los crímenes de guerra a nivel internacional, confrontándolos con el sistema jurídico colombiano, con el propósito de revisar los términos con los que se constata la incorporación de los derechos humanos en el derecho interno colombiano; según su análisis, en la práctica jurídica nacional se incorpora las exigencias del derecho internacional penal en materia de tratamiento a las víctimas de los crímenes de guerra. Esto significa que el Estado colombiano tiene una obligación positiva de protección de la población civil y de persecución y sanción de los responsables de los crímenes de guerra que se cometan hasta el fin de las hostilidades.

En la conclusión de su estudio, Estupiñan (2012) destaca que el objeto de la Ley 1448 de 2011 o Ley de restitución de tierras, debe beneficiar a las víctimas de graves violaciones del derecho internacional de los conflictos armados (víctimas de crímenes

de guerra) y a las víctimas de graves violaciones del derecho internacional de los derechos humanos (crímenes de lesa humanidad), con un tratamiento especial, dada su condición de personas más vulnerables, de modo que se logre materializar el ejercicio de sus derechos constitucionales.

En los estudios sobre los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y la necesidad jurídica de su reparación, existen varias investigaciones centradas en la aplicación directa de los derechos humanos para situaciones en las que existen víctimas del desplazamiento forzado, como en Colombia, destacando las dificultades para adoptar el modelo de justicia transicional en la formulación y la aplicación de los estándares internacionales en materia del derecho a la reparación integral (Becerra, 2010; Kalmanovitz, 2010); debido en gran medida a que en Colombia aún se continúa llevando a cabo el desplazamiento forzado, bajo un modelo de justicia transicional a “la colombiana”, en donde persiste la vulneración de los derechos de la población desplazada y la invisibilización del desplazamiento forzado como un delito, y debido a que no hay garantías para hacer efectivo el derecho a la reparación integral; esto se acompaña de un modelo social y político flexible que deja en la impunidad el desplazamiento forzado a partir de la aplicación del marco jurídico que regula los procesos de desmovilización y juzgamiento del paramilitarismo (Becerra, 2010: 128).

Para Kalmanovitz (2010:82), los derechos sobre la tierra obedecen a los apegos especiales que deben ser preservados y protegidos. Tales apegos son particularmente claros para grupos étnicos, religiosos, o tradicionales, cuyas tradiciones o creencias incluyen lazos fuertes y ancestrales con una región particular. El lograr una restitución efectiva de dichos derechos, en ocasiones, va más allá del cumplimiento de principios de justicia, pues se trata de una situación en la cual las demandas por la tierra surgen de los lazos ancestrales, generando una fuerte razón para la restitución, más allá de los imperativos de la Justicia transicional.

Así mismo, la investigación de Trujillo (2012), revela que con la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas, el 1º de enero de 2012, el gobierno logró generar una nueva política capaz de diseñar e implementar un sistema de

reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia; según su análisis, centrado en la revisión de la estructura del procedimiento que regula la restitución de tierras en Colombia, mediante la detección y consulta de normas constitucionales y legales relacionadas con la restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado, la aparición de la Ley 1448 de 2011 es tardía, aunque resulta sana la finalidad que tuvo el Gobierno Nacional en promover una ley que propenda por la restitución de tierras y compensación económica, en favor de las víctimas del conflicto armado; no obstante, concluye que solamente con el transcurso del tiempo y su aplicación práctica, se podrá ir midiendo la eficiencia del actual proceso de restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado (Trujillo, 2012:96).

### **La reparación de las víctimas a partir del restablecimiento de sus derechos**

En tercer lugar, sobresalen investigaciones recientes que se enfocan en el análisis de los factores determinantes que soportan el proceso político estatal de la reparación en Colombia, atendiendo a factores como: la lucha contra la violación de los derechos humanos a través de los mecanismos de justicia transicional, la ausencia o presencia del Estado colombiano en las regiones donde se presenta el mayor número de casos de desplazamiento forzado y/o víctimas del conflicto armado, y a la efectividad o no de la herramienta de la restitución de tierras dentro de una perspectiva de reparación integral.

En esta perspectiva, Uprimny y Saffon (2009) sostienen que la reparación de las víctimas es un tema transitado en la jurisprudencia y en el análisis político mundial y colombiano, por lo que apuntan hacia un replanteamiento crítico de la cuestión desde todos los puntos de vista; en sus términos: “*¿Desde qué perspectiva deben pensarse las reparaciones de las víctimas de crímenes atroces en caso de violaciones masivas y en sociedades que antes del trauma de una guerra o una dictadura eran en sí mismas excluyentes y desiguales?*” (2009:31).

En esta pregunta, sostienen, se encuentra la búsqueda de respuestas alternativas frente a las ya conocidas; reconocen que el tema de las reparaciones es abordada en Colombia desde una “perspectiva restitutiva”, en donde el único objetivo es “el devolver a las víctimas a la situación en la que se encontraban antes de la violación de

sus derechos humanos” (Uprimny & Saffon, 2009:31), lo que significa tratar de erradicar o borrar los efectos de los atentados contra su dignidad; situación que parece estar en conformidad con el DIH, para el que la reparación debe ser integral en proporción al daño sufrido; en consecuencia, esto señala que si la víctima no recibe la total reparación, por lo menos, la restitución es un mecanismo compensatorio que suple parcialmente la rehabilitación y la satisfacción de las víctimas. Desde esta perspectiva, la exigencia de una reparación integral es casi como lograr una utopía, pero al mismo tiempo, es una exigencia muy alta que atiende a demandas del contexto internacional, más que a las capacidades del contexto político colombiano.

Uprimny y Saffon (2009) consideran de forma razonable que la restitución sería una buena herramienta para evitar los conflictos por la tenencia de la tierra, en especial en contextos de violencia y guerra, como sucede en Colombia, con respecto a ello, afirman que: “las reparaciones deberían ser comprendidas como una herramienta de fundamental importancia no sólo para la resolución del conflicto, sino igualmente para la transformación de las relaciones que permitieron la producción y continuación del mismo y, por esa vía, para la prevención de conflictos similares en el futuro” (2009:36).

En otro estudio, Uprimny y Sánchez, (2010) esquematizan las dos posibles visiones dominantes entre los fines y los alcances la restitución. Por una parte, señalan que están quienes abogan por una “restitución fina”, y son quienes guardan una posición conservadora en términos políticos y una tendencia neoliberal ortodoxa neoclásica en materias económicas (2010:308). Según esta visión, una política de restitución se debe concentrar en corregir la ilegalidad del despojo y aclarar los títulos y los derechos individuales sobre los bienes, lo cual serviría para dinamizar el mercado de tierras y dar vía libre a una política de desarrollo rural que modernice la producción agraria, con base, esencialmente, en la gran propiedad empresarial (2010:308).

Por otra parte, sobresalen los defensores de la “restitución gruesa”, que usualmente ha sido defendida por las organizaciones de víctimas, por sectores sociales y académicos más sensibles a políticas de redistribución de la propiedad de la tierra y al reconocimiento de los derechos de las víctimas, de la economía campesina y del papel

del campesinado en la política y en la economía nacional (Uprimny & Sánchez, 2010:308).

Según este antagonismo, unos procuran una política de restitución basada en la justicia correctiva y otros, los de línea dura, deben añadirse a lo dicho, el reconocimiento y la redistribución a favor del campesinado y las comunidades étnicas. La conclusión, para ambos autores es que en el diseño de una política pública de restitución se debe atender de manera frontal el problema del despojo, así como también “partir del reconocimiento de las diferentes motivaciones que confluyen en los intereses y las propuestas en torno a la política de restitución” (Uprimny & Sánchez, 2010:308). Esto significa, una línea dura del problema desde la perspectiva de la política pública con intervención de los sectores sociales, económicos y campesinos afectados.

El hecho de que los Estados con problemas de desplazamiento por la violencia y crímenes atroces se interesen en la reparación integral de las víctimas, significa el reconocimiento político y público del sufrimiento ocasionado a las víctimas y al restablecimiento de su dignidad. En este sentido, es prioritario analizar los diferentes mecanismos que contribuyen a reconocer el derecho a la reparación, perfilados en algunas experiencias internacionales de justicia transicional (Bolívar, 2009:71). Experiencias que puedan ser útiles para el caso colombiano.

Dichas herramientas, provenientes de la justicia transicional, serían los mismos mecanismos de reparación implementados en las comisiones de verdad, los programas administrativos de reparación de carácter masivo y las medidas de restitución de tierras. Siguiendo el análisis propuesto por Olivar (2009:140), la restitución de tierras en diversas regiones a nivel mundial (Sudáfrica, Bosnia, Guatemala), tiene en común que en los periodos en los cuales fue llevada a cabo la justicia transicional, los países se vieron enfrentados al debilitamiento del Estado de derecho y a la falta de voluntad política para buscar la verdad de los hechos, así como a la incapacidad de la administración de justicia de investigar y sancionar a los responsables, en consecuencia, era casi imposible reparar a todas las víctimas, debido a la falta de reformas

institucionales y a circunstancias críticas de ruptura del tejido social, que hacia ineficaces los procesos de reparación.

En este mismo orden de ideas, encontramos los estudios con resultados en artículos de investigación, publicados en revistas de circulación mundial y nacional, relacionados con el uso de la Ley de justicia y paz (Ley Ley 975 de 2005) como mecanismo político para garantizar la paz y el fin de la violencia en Colombia (Ibáñez, 2009; Flórez y Cols., 2011; Castro y Cols., 2012). En estos estudios sobresalen las investigaciones en tesis de maestría de Ortega (2010), titulada “*luchas sociales de los desplazados internos en Colombia*”, presentada en la maestría en ciencias sociales con mención en antropología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador; igualmente, la investigación de Castro y Cols (2012), titulada: “*desplazamiento y tierras en el marco de la política de justicia y paz en Colombia*”, realizada en corporación universidad libre, facultad de derecho y ciencias políticas del centro de investigaciones socio jurídicas en Colombia.

En último lugar, no pueden excluirse las investigaciones que analizan la presencia de las mujeres como la población más afectada por las causas estructurales del desplazamiento forzado y que se constituye en foco de atención de las políticas de restitución a mujeres cabezas de hogar. Para diversos autores (Guevara, 2008:156; Amézquita, 2009), la perspectiva de género, permite identificar .un conjunto de características psicosociales, económicas y culturales socialmente asignadas a las mujeres, permitiendo atender a las nuevas manifestaciones del modo de vida de las desplazadas en un contexto referencial histórico y particular y, como tal, se reconocen las modificaciones y las transformaciones que redefinen el tiempo y el espacio de la violencia, el desplazamiento y la guerra en Colombia.

## **La restitución de tierras a partir de las representaciones de los organismos internacionales, no gubernamentales y la sociedad civil**

A continuación y siguiendo los puntos esenciales de las investigaciones consultadas, se dará cuenta de las distintas representaciones que han configurado los distintos actores no gubernamentales y la mirada de las autoridades en Derechos Humanos alrededor del problema de la restitución de tierras en Colombia para la población desplazada.

En Colombia, la magnitud del conflicto armado interno se une a la constante violación de los derechos humanos y al desplazamiento forzado de 3,6 a 5,2 millones de personas. El desplazamiento forzado de millones de familias estimula la pérdida de tierras y territorios en consecuencia de que las familias desplazadas antes de sufrir el desplazamiento eran propietario u ocupante de una tierra (PNUD, 2011). En Colombia es un hecho histórico evidente que antes de la crisis de desplazamiento forzado de los últimos 40 años (Currie, 1950; Rausch, J. 2003), la propiedad de la tierra estaba concentrada en pocas manos y por ello es necesaria la realización de una reforma agraria (ABC Colombia, 2011; González y Henao, 2012).

No obstante, el constante proceso de concentración de la tierra siempre estuvo unido a los cambios y los conflictos sobre el uso del suelo, las transformaciones en la espacialidad y en el ordenamiento del territorio, es decir, a fenómenos correlativos con el despojo o el abandono forzado de tierras debido a la expansión de áreas de control; así mismo estuvo relacionado con la apropiación violenta de las propiedades agrícolas, antiguamente por parte de las élites gobernantes y en la actualidad, por los actores del conflicto armado y del narcotráfico (la presencia de fuerzas guerrilleras y hechos de violencia física que impiden el acceso a la tierra y/o su uso óptimo por parte de sus propietarios).

Conflictos que han generado masivamente desplazamientos forzados de poblaciones campesinas y comunidades de origen étnico (afrocolombianos e indígenas) y población en situación de vulneración de sus derechos (madres cabeza de familia, menores de edad y población discapacitada) desde sus zonas de origen hacia los grandes centros urbanos o que se encuentran en permanente éxodo debido a las imperantes

condiciones del conflicto armado (Forero, 2003; Suarez & Henao, 2003:7; Betancourt, 2003).

Dada la dimensión de este fenómeno, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones de la sociedad civil han abordado la problemática de la tierra y la nueva ley de víctimas y restitución de tierras desde distintos enfoques: Algunas investigaciones se han centrado en la problemática de la violación a los Derechos Humanos y los derechos sobre la tierra y el territorio, así como en las dinámicas su restitución de la población desplazada (Comisión Colombiana de Juristas CCJ, 2012; Garavito, et. al, 2010; Albuja, 2010), otras investigaciones han enfatizado su interés sobre la Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado (Pinheiro & Gómez, 2004; Becerra et. al, 2010; Vargas, 2011), sobresalen también las investigaciones realizadas sobre la presencia de grupos económicos y mega-proyectos en terrenos usurpados a la población desplazada y la presencia de grupos al margen de la ley y grupos anti-restitución en beneficio de grandes capitales y grupos económicos (ABColumbia, 2011; Garay, 2009).

En el contexto jurídico colombiano han surgido recientemente, varias reformas en materia de derechos humanos que han propiciado la aprobación de la Ley 1448 de 2011 sobre reparación de víctimas y restitución de tierras; teniendo en cuenta que el desplazamiento forzado, al ser la principal causa de la pérdida de los derechos fundamentales relacionados con la tierra y la vivienda, se encuentra en íntima relación con otros fenómenos como el conflicto armado y la estructura de distribución y acceso a la tierra (Castano-Mesa, 1999; Ibáñez y Querubín, 2004; De Ferranti y Cols. 2004; Rubio, 2004). En este enfoque, prevalecen las lecturas estatales y de organismos internacionales que abordan el tema de la restitución de tierras para población desplazada desde orientaciones más críticas y participativas, ofreciendo datos sobre la magnitud y la evolución del desplazamiento en los últimos años, así como su distribución regional, sus diferentes causas, factores determinantes y los actores responsables.

Entre las principales reformas en materia jurídica y en concordancia con el derecho internacional, están el documento CONPES 2804, que hizo evidente la preocupación estatal por la prevención y atención del desplazamiento forzado, en donde definió una estructura de instituciones como: El Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada SNAIPD, el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada, la Red de Solidaridad Social RSS hoy Acción Social; sin embargo, fue con la ley 387 de 1997 que se introdujo la Población en situación de Desplazamiento dentro del marco normativo colombiano y en donde se reconocen los derechos de las personas desplazadas a la luz de los principios Rectores de los Desplazado Internos.

Igualmente se encuentran los Decretos 173 de 1998, CONPES 3057 de 1999, el Decreto 2569 de 2000, la sentencia T-025 de 2004 y las Normas T-589 de 2005. Lo que significó aumentar la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas públicas y la adopción de medidas para su atención, prevención y control en conformidad con los principios internacionales o Principios Rectores del Desplazamiento Forzado o Principios Deng (ONU 1998) y los Principios sobre la Restitución de las Viviendas, Tierras y el Patrimonio o Principios Pinheiro (ONU 2005). Principios que se encuentran en estrecha relación con los principios de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH 2001, párr. 99; Corte IDH 2005, párr. 102; Corte IDH 2006, párr.109), los principios de la restitución de vivienda, de la tierra y del patrimonio propuestos por el Consejo Económico y Social (2003), y en el caso de Colombia, la Constitución política de 1991 (Art. 7, 58, 63, 330 y 55 T) y la actual Ley 1448 de 2011 sobre reparación y restitución de víctimas del conflicto armado.

Dentro de la dimensión política se encuentran los estudios que evalúan el impacto que han tenido las políticas públicas de restitución de tierras en Colombia para identificar y determinar los instrumentos y procesos políticos indispensables para una restitución eficaz a corto y mediano plazo. Con la reciente aprobación de la Ley 1448, al ser uno de los hechos jurídicos más importantes en la historia de Colombia, se abre el camino hacia un proceso de reconciliación nacional, en el cual las víctimas del conflicto armado interno pueden contar con el apoyo del Estado para emprender y reinsertarse a la vida social y al desarrollo económico nacional (Saffon, 2006). Con este objetivo, la

Ley 1448 dictamina medidas, políticas, criterios y vías para una efectiva reparación, además “involucra a todas las esferas sociales como actores fundamentales en el proceso, convirtiéndolo en una prioridad nacional para lograr la paz” (González y Henao, 2012). Esta ley se articula a la actual administración gubernamental del presidente Santos y a través de su gestión se trazarían los ejes fundamentales sobre los cuales se articulan las políticas públicas de restitución de tierras (DNP, 2010).

Finalmente, se destacan los pocos estudios que existen desde las organizaciones sociales sobre los procesos sociales y políticos enfocados en la restitución de tierras para la población en situación de desplazamiento forzado. Encontrando en este punto algunos vacíos teóricos y analíticos que permiten profundizar en su estudio. De los estudios más significativos están los de Zúñiga (2008), que para Colombia sostiene que por sus condiciones geográficas y de recursos naturales, se ha facilitado la incursión de grupos armados en busca de obtener el dominio sobre el país.

Entre los grupos que han participado en el proceso de desplazamiento de poblaciones, especialmente indígena y afro, están: los paramilitares, la guerrilla y la delincuencia común; reconociendo el aumento masivo en los últimos años del primer grupo; y el estudio de Guevara (2008), el cual afirma que la vulneración de los derechos humanos, el desarraigo de las tradiciones socio-culturales y el despojo violento de las tierras en el contexto de la guerra, dentro del país, amplían la comprensión que tenemos acerca de las dimensiones, cultural y política de la población colombiana en situación de desplazamiento forzado.

Según fuentes oficiales del CODHES (2010) y Acción Social (2009), En los distintos departamentos, el desplazamiento forzado tiene connotaciones extra-regionales ya que la mayoría de la población proviene de zonas expulsoras localizadas en áreas fronterizas de los departamentos del Huila, Caquetá, Nariño y Putumayo; A escala interregional los municipios que más población han aportado son: La Vega, Bolívar, Patía, Florencia y Piamonte, identificando a la guerrilla y al narcotráfico, en ambos casos, como sus principales fuentes.

## **Distintas perspectivas gubernamentales sobre un mismo problema: Ley de Restitución de Tierras en Colombia**

Analizar el tema de la concentración de las tierras y por tanto, la conformación de éstas como foco central del problema de la política de restitución de tierras, se torna indispensable tratar el problema del desplazamiento forzado dentro del país y la cuestión de las víctimas de los diferentes conflictos internos ocurridos recientemente en Colombia (UNDP, 2003; DNP 2010-2014, Acción social, 2009). A continuación, teniendo en cuenta la mirada gubernamental al tema de la restitución de tierras en Colombia, nos ocuparemos de las posiciones políticas que los diversos actores exponen.

En primer lugar, se destaca la perspectiva que le dio el gobierno del presidente Juan Manuel Santos a los procesos de restitución de tierras. Su perspectiva marcó una brecha entre sus políticas y las del gobierno antecesor (bajo el gobierno del presidente Álvaro Uribe, 2002-2010). Este último, pese a estar como jefe de gobierno por dos periodos consecutivos, no logró establecer una clara dirección sobre el proceso de restitución de tierras y las garantías para las víctimas, lo que impidió que las víctimas pudieran reclamar sus tierras, durante este periodo tampoco fue aprobada la ley de víctimas, puesto que el calificativo de víctimas no incluía a las víctimas del Estado dentro del grupo de actores dentro de la ecuación del conflicto armado, en parte porque se ponía en tela de juicio el sentido político de la seguridad democrática, pieza clave de la plataforma de gobierno del ex presidente Uribe (Osorio, 2010).

El gobierno del actual presidente Juan Manuel Santos ha promulgado desde los inicios de su campaña la defensa de los derechos de las víctimas dentro del conflicto armado, en especial la restitución de tierras para la población desplazada. Así pues, es en octubre de 2010 cuando el gobierno implementa las políticas de atención al desplazamiento con enfoque en los derechos humanos y enfoque diferencial: género, etnia, edad y discapacidad. Dicha política se articuló a través de tres componentes principales: prevención y protección; verdad, justicia y reparación y retorno voluntario (CCJ, 2010). En este proceso, se anticipaba la voluntad política del gobierno frente al proceso de restitución de tierras para mitigar los efectos del histórico conflicto bélico, la lucha contra el narcotráfico, y especialmente, obedecía a un cambio en el énfasis del

lema gubernamental del gobierno anterior, centrado en la “seguridad democrática”, pasando al lema de la “prosperidad democrática”.

El actual gobierno a través del Ministerio de Agricultura y en pro en la defensa de los derechos de la población víctima, inició la gestión del Proyecto de Ley 85 de 2010 mediante el cual se establecieron las normas transicionales para la restitución de tierras; posteriormente, el Ministro de Agricultura y de Desarrollo Rural, Juan Camilo Restrepo Salazar, impulsó la política denominada: “*Una Política Integral de Tierras para Colombia*” (MGA<sup>1</sup>, 2010). Dicha política contaba con seis componentes: 1) mejoramiento del acceso a la tierra, 2) modificar el uso actual de la tierra, 3) formalización de la propiedad rural, 4) extinción de dominio a tierras ilícitas, 5) modernización del impuesto predial y 6) restitución de tierras. (CCJ, 2010:3). Hacia el 2011, el presidente impulsaría el proyecto de ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), por la cual se dictarían las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno (CGR<sup>2</sup>, 2012).

La aprobación de esta ley evidenció las distancias políticas entre los dos gobiernos, pues Santos promulgaba su política de restitución de tierras, y el ex presidente Álvaro Uribe criticaba al nuevo gobierno porque el nuevo proceso de restitución de tierras, en argumentos de Uribe, era parte de una nueva legislación que acompañada de proselitismo crearía el riesgo de generar nuevos odios contra los empresarios del campo, que ya se venían superando y, que, como en los años 60 hicieron tanto daño (Caracol Radio, 2012).

Durante la consolidación de este proceso político, jurídico e histórico para Colombia, en materia de restitución de derechos, se lograron redefinir las dinámicas del despojo y del abandono de las tierras por parte de las familias campesinas y las comunidades étnicas que ya, de por sí, se encontraban en situación de vulneración y abandono estatal, como base para plantear una política de restitución de tierras, la cual debía aceptar que el despojo en sí mismo, no es el objeto de la política de restitución de

---

<sup>1</sup> Ministerio de Agricultura (MGA)

<sup>2</sup> Contraloría General de la República (CGR)

tierras, por el contrario, es la restitución el medio para la colonización de territorios, la producción de proyectos económicos, entre otros (CNRR, 2009).

Sin embargo, debido a la importancia que tiene el fenómeno del despojo, para la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado CODHES, fue de gran interés preocuparse no sólo por conceptualizar y proponer esquemas de clasificación del despojo, sino plantear herramientas que lograran su mitigación, además del esfuerzo por hacer cálculos estadísticos fundamentados sobre la cantidad de tierras despojadas o abandonadas con el fin de poder establecer la dimensión de la problemática sobre la cual había que actuar. En consecuencia, la noción de despojo (tierras y territorios) genera consecuencias políticas y jurídicas en la formulación de políticas públicas y para los procesos de reparación (y restitución) de las víctimas del conflicto armado (CGR, et. Al, 2012).

Las actuales medidas jurídico-políticas que el Gobierno nacional ha planteado frente al tema de la restitución de tierras a la población víctima de conflicto, están inscritas bajo la noción del “despojo”, elemento prominente en el diseño de la política de restitución y reparación, y se han inscrito dentro del programa de gobierno del presidente Santos que tiene como objetivo la reparación integral a la víctimas del conflicto armado, la reconciliación nacional y la consolidación de la paz (UARIV<sup>3</sup>, 2012).

En retrospectiva, la problemática por la tierra y el territorio tiene claros antecedentes con el alzamiento de grupos al margen de la ley en Colombia (guerrillas y paramilitares); caso especial, lo constituye la aparición de grupos paramilitares, quienes desplegaron movimientos de autodefensa de propietarios locales hasta convertirse en empresas armadas de conquista territorial, interesadas en dominar territorios y poblaciones locales, depredar los presupuestos y usufructuar los negocios del narcotráfico mediante la apropiación forzada de la tierra. (Acción Social, et al, 2009). A nivel gubernamental, se considera entonces que, si bien el Estado reconoce la existencia de varios grupos al margen de la ley que han participado en las dinámicas del conflicto

---

<sup>3</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

y por tanto del desplazamiento y despojo, no obstante han sido los paramilitares el grupo con más influencia en procesos de despojo y des-territorialización (Acción social, 2009).

Ahora bien, de acuerdo con la Procuraduría, Contraloría y Defensoría del Pueblo (2012), a pesar de que las instituciones gubernamentales consideren que la Ley de víctimas y restitución de tierras va a permitir garantizar de manera efectiva e integral los derechos de la población víctima del conflicto, reconocen que la implementación de la ley en medio del conflicto impone algunos riesgos a la institucionalidad creada a la seguridad de los funcionarios (jueces, funcionarios de la Unidad de Tierras, Congresistas, entre otros), a las víctimas, a sus organizaciones y a sus líderes, así como a los sistemas de información que maneja el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Registro Único de Tierras y de Víctimas, entre otros.

En términos generales, si bien existe un consenso entre los distintos actores gubernamentales frente a la necesidad de un proceso de restitución de tierras como parte de la reparación integral a la víctimas del conflicto armado, existen algunas miradas críticas frente a cómo el gobierno central, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos, el ministro de agricultura Juan Camilo Restrepo y algunas instituciones de apoyo a las víctimas, están llevando a cabo el proceso de restitución. Al respecto, el senador Jorge Enrique Robledo (2010) resalta que, ante cualquier proceso de restitución es esencial poner en la agenda política una política agraria, y por otro lado, reconoce que existen muchas inconsistencias en la ley. Desde la mirada del Senador Robledo,

La ley de restitución tiene origen en un imperativo de la Corte Constitucional y en lo fundamental señala: 1. Solo se aplicará sobre predios de zonas del país donde el gobierno determine que hubo violencia generalizada. 2. Únicamente afectará tierras despojadas por actos reconocidos en los procesos de justicia y paz. 3. El desplazado que consiga la restitución de su finca podrá escoger entre recibirla o que el Estado se la compre mediante TES que podrá vender, inevitablemente a menos precio, en el mercado financiero. Si decide recibir la tierra, puede trabajarla, venderla o alquilarla (Robledo, 2011).

Lo anterior, sumado a la persistencia del conflicto armado y, a que gran parte de la población desplazada no desea retornar a sus lugares de origen, porque no existen las

garantías mínimas, obliga a que la población desplazada escoja vender a terceros o que el Estado les compre sus propiedades a un precio por debajo de lo real.

Esta perspectiva es coincidente con lo expresado por la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo en el Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras (2012), en el cual se afirma que en la ley existen limitaciones en cuanto a: 1) la coordinación institucional a diferentes niveles (nacional, regional y local), 2) la fijación de metas y presupuesto, 3) dificultades administrativas y fiscales para la ejecución de la política a nivel territorial y, 4) deficiencias en los sistemas de información y registro de propiedades.

Además de esto, el senador Jorge Enrique Robledo expresa que existen otras iniciativas contrarias a la política de restitución, como las contenidas en el Plan Nacional De Desarrollo donde se manifiesta el proceso de habilitación y “el desarrollo de grandes explotaciones agropecuarias”, estos y otros aspectos contenidos en el plan de desarrollo y en la ley son lamentables verdades que se ignoran porque el gobierno se ha dado los mecanismos para presentar la restitución como la mejor de las políticas y otras seis políticas que tienen que ver con tierra pero que no son restituciones a las víctimas de la violencia, como la titulación de baldíos, como los instrumentos eficientes de reparación a la población desplaza. (Robledo, 2012).

El desplazamiento forzado y las dinámicas del despojo constituye actualmente un escenario que ha adquirido manifestaciones dramáticas, pues ha cobrado la vida de muchas víctimas inocentes, y ha mostrado por un lado, la incapacidad del Estado frente a los procesos de restitución, reubicación y retorno de la población desplazada y por otro, el reconocimiento institucional y la incorporación de la restitución de tierras dentro del contexto de las problemáticas sociales que el Estado colombiano debe atender.

Después de la elección del Presidente Juan Manuel Santos (2010), se empezó la discusión de la agenda política sobre restitución de tierras en Colombia; dentro de la agenda se estableció como tema primordial, la restitución de tierras como instrumento

para restaurar derechos civiles, constitucionales y humanitarios vigentes a nivel internacional. La política de tierras se transformó así en el contexto social y político para la paz y el fin de la violencia histórica, adoptándose como el instrumento esencial para lograr la superación de las problemáticas estructurales que aquejaban al país (pobreza, terrorismo, bajo desarrollo económico, etc.), buscando eliminar las causas del desplazamiento forzado: la distribución inequitativa de la tierra, la restauración del control territorial por parte del Estado y políticas de paz frente a grupos armados ilegales.

El debate de la política de restitución de tierras se ha desarrollado así, en un contexto primero en donde los patrones internacionales del derecho internacional humanitario rigen las políticas impulsadas a dar solución al desplazamiento forzado y segundo, se ha convertido en una herramienta socio-política con la cual, las elites político-económicas observan la restitución como el mecanismo legítimo para explotar las riquezas materiales ostentadas en los territorios despojados a causa del conflicto (el caso de la palma africana, la fabricación de combustible a partir del cultivo de caña de azúcar, entre otros), y por otro lado, la perspectiva de la oposición y de las organizaciones sociales que tienen la mirada en la redistribución y reconfiguración de los usos de la tierra para la población desplazada.

### **CAPÍTULO III**

## **LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS: EL INSTRUMENTO PARA REPARAR LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA**

En este capítulo se analiza, en primer lugar, el papel que han jugado las distintas instituciones y los actores (El Estado Colombiano, el Congreso de la República, las organizaciones de víctimas, entre otros) en la formulación de políticas públicas de atención a la población víctima del conflicto armado en Colombia, teniendo en cuenta la evolución estructural que ha tenido la política en el contexto del gobierno del ex presidente Álvaro Uribe (2002-2010) y el actual presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) y en segundo lugar, se analiza la instrumentación del componente de restitución de tierras, con el fin de aclarar su preferencia como instrumento tanto para la atención a la población víctima del conflicto armado como instrumento político para el afianzamiento de estrategias de desarrollo socio-económico instituidas en el actual Plan Nacional de Desarrollo.

### **La ley 387 de 1997 como pilar en la formulación de políticas de atención a la población víctima del conflicto en Colombia**

En Colombia, gracias al documento Conpes 2804 de 1995<sup>4</sup>, el gobierno nacional de Ernesto Samper (1994-1998) logra poner en el foco de atención del Estado la presencia de población desplazada como símbolo de la agudización de los diversos conflictos sociales y políticos que se vivieron a fines de la década de los 80's hasta 1995 (Guerrero, 2010:127). Previo a la formulación del Conpes, en el país el desplazamiento forzado no se consideraba un fenómeno con causas derivadas del conflicto, sino de la explosión urbanística que trasladó hacia las ciudades masas pobres de familias campesinas. En este sentido, hasta 1995 el Estado no había formulado políticas públicas que permitieran el desarrollo de estrategias específicas para atender la presencia de las poblaciones desplazadas víctimas del conflicto aún vigente en el país.

---

<sup>4</sup> Nota: el CONPES 2804 de 1995, mediante el cual el Estado Colombiano reconoció por primera vez en forma expresa el desplazamiento forzado y estructuró una política para la atención integral de la población desplazada, se formuló con el fin de neutralizar las dinámicas de la violencia y mitigar sus graves efectos sobre la integridad de esta población.

Este fenómeno de desarraigo y éxodo interno aumentó progresivamente durante toda la década de los 90's y las autoridades tanto nacionales como locales se vieron incapaces de intervenir, debido a que no contaban con herramientas jurídicas a su alcance, es decir, no había una política clara que las autoridades territoriales pudiesen aplicar para atender a la población desplazada (Sandoval, 2009:2), ni mucho menos para contrarrestar las amenazas a la población campesina, indígena y afro, como tampoco existía una respuesta efectiva frente a los ataques a las comunidades por parte de las fuerzas insurgentes como la guerrilla de las FARC y el ELN.

La aplicación del documento Conpes 2804 no había mostrado los resultados esperados como política de carácter gubernamental, pues las autoridades locales no se habían apropiado de las disposiciones establecidas por el Consejo Nacional de Política Social y económica, así mismo, el flagelo del desplazamiento seguía en aumento; debido a esto, las autoridades gubernamentales evidenciaron la necesidad de formular una nueva política a través de un instrumento que tuviera carácter vinculante y que fuera de aplicación directa, pero a la vez sancionatoria, ese nuevo instrumento de autoridad se formuló bajo el nombre de la Ley 387 de 1997.

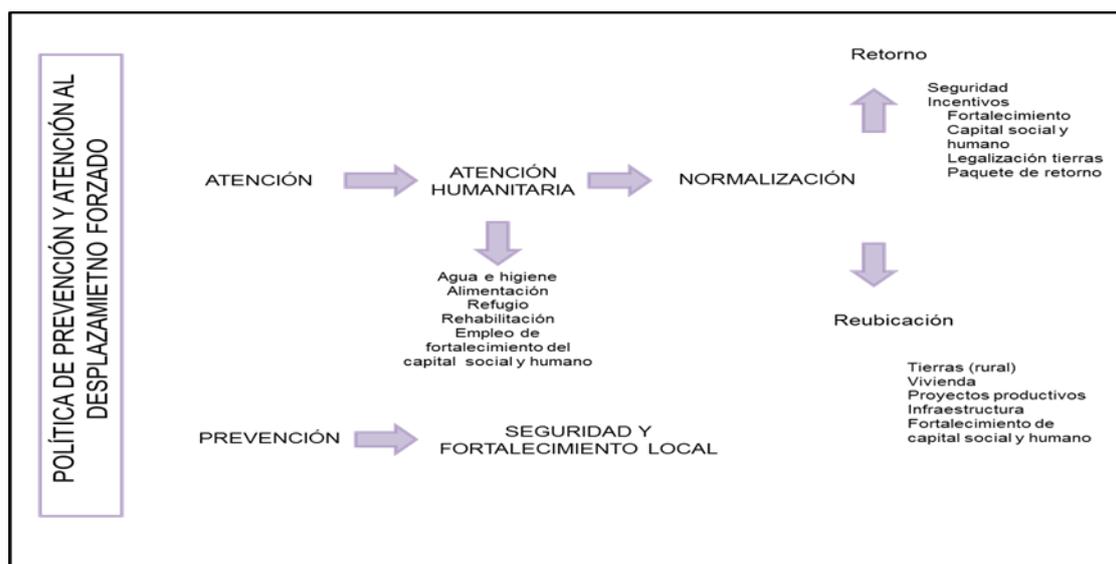
La Ley 387 de 1997 introduce a la población en situación de desplazamiento dentro del marco normativo de la constitución política de 1991 y le hace un reconocimiento a los derechos de las víctimas del desplazamiento a la luz de los principios rectores de los desplazados internos (SNIPD: 21,2011)<sup>5</sup>. La ley logra establecer 3 principios bajo los cuales se debían regir las etapas de atención a la población desplazada: 1) La prevención del desplazamiento forzado, 2) La atención humanitaria de emergencia y 3) La estabilización socio-económica (ver gráfico 1).

---

<sup>5</sup>Los principios rectores de los desplazados internos fueron elaborados y presentados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, Francis Deng, en respuesta al mandato que le otorga la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos para que se preparara un marco jurídico adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos. Los principios tienen una genealogía relacionada con los principales instrumentos de derechos humanos acogidos por la comunidad internacional.

Durante la etapa de prevención, las autoridades tenían el deber de evaluar los hechos que desembocaban en situaciones de desplazamiento, procurando reducir su incidencia mediante grupos de trabajo locales para la prevención y anticipación de los riesgos de desplazamiento. Durante la etapa de atención humanitaria de emergencia, tanto los Comités locales como las instituciones centrales del Estado debían brindar a la población desplazada alimentos, alojamiento y servicios médicos, entre otros, durante los primeros tres meses del desplazamiento, prorrogables según la valoración de las necesidades de los hogares desplazados. En la última etapa, la estabilización socioeconómica, el Estado debía garantizar a la población desplazada tanto su sostenimiento económico, ya fuera en el municipio de origen (retorno) o en cualquier otro municipio (reubicación).

**Gráfico 1: Política de prevención, atención y retorno al desplazamiento interno**



Fuente: Gonzales, Adriana (2008). “El desplazamiento forzado: un reto a la solidaridad”. Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá, Colombia.

La ley 387 de 1997 estructura la respuesta Estatal al desplazamiento interno, y de acuerdo con los 3 principios planteados se aplicó como política de Estado a nivel nacional y local, lo que le significó convertirse en el instrumento de autoridad, con carácter legislativo-reglamentario, que definió los objetivos bajo los cuales se debía regir cualquier política pública que se formulara para la prevención y la atención al desplazamiento forzado interno. En síntesis, la ley 387/97 cumple la función de

columna vertebral de las políticas de atención a la población desplazada por la violencia en Colombia (Mojica, 2007).

Ahora bien, como se observa en el gráfico 1, en cuanto al componente concreto de acceso y seguridad de la tierra de la población desplazada, la Ley 387 de 1997 sólo constituyó el marco general del tema, por la cual se expidió el Decreto 2007 de septiembre de 2001, que reglamentó parcialmente los Artículos 7, 17 y 19 de la misma Ley, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar.

Ello a consecuencia de que la Ley 387 de 1997 otorgaba una posición privilegiada al componente de atención humanitaria de emergencia enfocado en resolver problemas de carácter primario (alojamiento, alimentación), frente al componente de estabilización socio-económica, que requería la reparación de los derechos vulnerados de las víctimas. Este último, de acuerdo con Mojica (2007:280), se había establecido como una de las acciones principales para la atención a la población desplazada y por la cual se intentaba generar condiciones de sostenibilidad económica y social entre la población en situación de desplazamiento forzado, ya sea a través del proceso de retorno o del restablecimiento en un lugar distinto al de procedencia. No obstante, esta ley privilegió como principal objetivo la atención humanitaria de emergencia, por lo que hizo que se establecieran obligaciones de medio, planteadas como acciones que involucraban el reconocimiento de la totalidad de los derechos de la población desplazada, mediante ayudas de asistencia de emergencia.

### **La incorporación de la política de seguridad democrática a la ley 387/97 (Álvaro Uribe 2002-2010)**

Durante el período de gobierno de Andrés Pastrana (1998- 2002), se incrementó el desplazamiento forzado en Colombia, ocurrido “bajo la expansión del proyecto político de las FARC, el desdoblamiento de sus frentes y el aumento de su actividad delincencial e influencia en el sector rural” (Acción social, 2009); así mismo, las autodefensas consolidaban su presencia ilegal a través de masacres, homicidios selectivos, desapariciones forzadas y otras acciones intimidatorias que buscaban

imponer un control social sobre poblaciones de influencia guerrillera, ubicadas en zonas de cultivos ilícitos y corredores estratégicos, particularmente en el norte, centro y oriente del país. Estos hechos violentos marcaron una tendencia negativa para la política de desplazamiento forzado, que terminaron por convertirla en un instrumento con poca efectividad para cumplir con los objetivos de atender y frenar el desplazamiento forzado, el despojo y el abandono de tierras.

Este escenario de conflicto y su propuesta de una nueva seguridad que confrontarían militarmente a los grupos armados que ocasionaban el desplazamiento forzado le dieron la oportunidad al candidato Álvaro Uribe Vélez de llegar a la presidencia.

Para cuando Álvaro Uribe Vélez llega a la presidencia de la República en el 2002, la realidad de desplazamiento presentaba la siguiente dinámica: a 31 de diciembre del 2001 habían sido desplazados 79.289 hogares y 405.950 personas de las cuales el 61% dejó predio abandonados y 41% restante había sido despojado de sus bienes o no dejó abandonado predios (Acción Social, 2002). Con este panorama, el gobierno Uribe orientó la política para dar solución al fenómeno del desplazamiento forzado y reparar a las víctimas mediante 2 estrategias: en primer lugar, confrontar militarmente a las FARC y ofrecer una negociación con los grupos paramilitares, implementando la Política de Seguridad Democrática y en segundo lugar, el mejoramiento de las condiciones de la población desplazada con el Plan Familias en Acción<sup>6</sup>.

La implementación de la política de seguridad democrática se demostraba con logros estadísticamente muy exitosos que incrementaron el pie de fuerza militar durante el primero (2002-2006) y segundo mandato (2006-2010) de Álvaro Uribe: la Fuerza Pública pasó de contar con 313.406 efectivos en el año 2002 a tener 431.571 en el año

---

<sup>6</sup> Nota: el Plan familias en Acción tiene un antecedente en el programa de atención de emergencia a las víctimas del expresidente Álvaro Uribe, a través de la entrega de subsidios de nutrición y educación a niños menores de 18 años que pertenezcan a familias de estrato 1, a familias que se encuentren en condición de desplazamiento y familias indígenas. El programa otorga desde su aparición, como lo destaca el senador Juan Lozano, ayuda monetaria directa "...a la madre beneficiaria (cabeza de hogar), condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, permite garantizar la asistencia escolar de los menores. En salud, logra que los niños y niñas menores acudan regularmente a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas" (Congreso de la república, 2013).

2008. El fortalecimiento de la fuerza pública fue por ende, innegable. El debilitamiento cuantitativo de las FARC era también un hecho: de tener 18.000 hombres en armas en el 2002, en el año 2007 pasaron a tener 6.000 efectivos, lo que representa una reducción del 67% (Munervar, 2010:1). Pero lo que estas estadísticas no mostraban era que el flagelo que esta política pretendía mitigar manifestaba dinámicas muy distintas, según el sistema de información CODHES (2010), durante el periodo 2002-2009 la cifra de desplazados ascendió a 2'412.834 personas.

De un total aproximado de 4'915.579 millones de personas que han sido desplazadas en los últimos 25 años en Colombia, el 49% fueron expulsados de sus tierras desde que inició el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez. No obstante, todas las cifras oficiales indican que en los últimos años había un progreso sin precedentes gracias a la política de consolidación de la seguridad democrática, a tal punto que la cúpula militar anuncia el “*fin del fin*”, es decir, el principio del debilitamiento de las fuerzas insurgentes causantes del desplazamiento forzado y de la violencia en Colombia; por ello, el gobierno de Uribe planteó un *salto estratégico irreversible y sostenible* que aseguraba la recuperación social del territorio, y el consecuente fin del paramilitarismo, la derrota de las guerrillas y la superación del desplazamiento forzado (CODHES, 2010).

Tal como se muestra, esta paradójica percepción de la realidad del desplazamiento en Colombia no disminuyó el despojo y el abandono forzado de tierras, porque en realidad si bien se había fortalecido gran parte del territorio colombiano con la presencia de la fuerza pública a través de la seguridad democrática, el pilar de la estructura encargada de atender a las personas desplazadas y del restablecer sus derechos en el casos específico de tierras seguía siendo la aplicación de mecanismos de asistencia de emergencia que proveía el instrumento de Ley 387/97 a través del Plan Familias en acción.

Todos estos antecedentes señalan la continuidad institucional en la aplicación de la Ley 387/97 como instrumento privilegiado de atención a la población desplazada durante el periodo de gobierno Álvaro Uribe; pero debido al aumento de las cifras de

víctimas a nivel nacional, condujeron a que en el 2004, mediante la sentencia de la Corte Constitucional T-025, se declarase el estado de cosas inconstitucional frente a la población en condición de desplazamiento, por considerar que existía una vulneración sistemática de los derechos de dicha población.

Con dicha sentencia se mostró ante la comunidad internacional y nacional, la poca efectividad que tuvieron las políticas formuladas y ejecutadas durante el gobierno de Uribe, puesto que no se dio un debate real que mostrara la capacidad de los instrumentos y las herramientas a ejecutar, así como tampoco se demostraron objetivos claros de reparación a las víctimas, y por último, no se demostró que existiera una relación integradora entre los distintos componentes de la política, causando una distribución desigual de las responsabilidades gubernamentales (Sentencia T-025/2004: apartado I.1 y III.2.2.).

En la sentencia T-024 de 2005 quedaron registradas las demandas de los diversos actores que componían las organizaciones de víctimas y de derechos humanitarios internacionales en contra de la inconstitucionalidad de la Ley 387 de 1997, por considerar que no estaba cumpliendo con su misión de proteger a la población desplazada y debido a la falta de respuesta efectiva a las solicitudes en materia de vivienda, salud, educación y ayuda humanitaria. De acuerdo con la Corte Constitucional, la situación de los desplazados constituía una violación “masiva, prolongada, reiterada y generalizada a la población desplazada de sus derechos a una vida digna, integridad personal, entre otros derechos vulnerados” (sentencia T-025/2004: apartado I.1). En este sentido, se infiere que durante el primer gobierno de Uribe (2002-2006) la agenda política se enfocó en obtener el dominio del territorio nacional mediante el control militar, por su parte, el desplazamiento y la atención a las víctimas se limitó a las disposiciones de asistencia en situación de emergencia social (alojamiento, alimentación).

Ahora bien, para dar cumplimiento a los nuevos requerimientos exigidos por la Corte Constitucional y con el propósito de desacelerar el problema social, jurídico e internacional que ocasionaba la presencia de miles de familias de desplazados y de

acuerdo a los planes trazados por el Gobierno Uribe, el presidente inicia en el 2005 las negociaciones de paz con los grupos paramilitares. Estrategia que se consolidó bajo el nombre de *El Acuerdo de Santa Fe de Ralito* - firmado por el Gobierno Nacional de Colombia, representado por Luis Carlos Restrepo, alto comisionado para la paz y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)- (Cristo, 2011:29).

En dicho acuerdo, el gobierno y las AUC acordaron: “*dar inicio a una etapa de negociación*”, considerando “... *como propósito de este proceso el logro de la paz nacional, a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el restablecimiento del monopolio de la fuerza en manos del estado*” (Ley 975 de 2005). La Ley de justicia y paz no sólo hacía parte de una nueva política de fortalecimiento de la seguridad del territorio, sino que contenía un componente reparador de los derechos, basado en la entrega de bienes y tierras por parte de los paramilitares para la reparación de las víctimas, dispuesto en el marco de la ley, pero también debido a la solicitud de la Corte Constitucional (Munevar, 2010).

La Ley de justicia y paz fue presentada por el gobierno de Uribe como el único instrumento de autoridad capaz de combatir a los grupos al margen de la ley paramilitares y guerrilla<sup>7</sup>, convirtiéndose en la puerta de entrada para negociar la paz, pero sobre todo se convirtió en el instrumento visibilizador y protector de los derechos de las víctimas de la violencia en Colombia, estableciendo medios de reparación individuales y colectivos<sup>8</sup>. Es así como a los tres ejes de la política de atención a la población desplazada -prevención, atención humanitaria de emergencia, retorno y reubicación- planteados en la Ley 387 de 1997, se le agregó el componente de verdad, justicia y reparación con la Ley 975 de 2005.

---

<sup>7</sup> La ley 975 del 2005 establece en su Artículo 1° que la presente ley tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002.

<sup>88</sup> La ley 975 del 2005 establece en su Artículo 4° el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y el debido proceso. El proceso de reconciliación nacional al que dé lugar la presente ley, deberá promover, en todo caso, el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y respetar el derecho al debido proceso y las garantías judiciales de los procesados.

Teniendo en cuenta los elementos expuestos, se evidencia que la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento, regida por la Ley 387 de 1997 y articula a la Ley 975 a partir de 2005, privilegió la perspectiva política del control territorial del gobierno de Álvaro Uribe a lo largo de su periodo presidencial, pero a nivel jurídico, ambos instrumentos descuidaban las realidades sociales y los derechos de las víctimas del conflicto armado. La formulación e implementación de las políticas a partir de la ley 387 adquirieron un reducido compromiso, debido a su corte asistencial de emergencia, que finalmente condujeron a “Confinar la respuesta del Estado en la simple provisión de condiciones materiales y a la ayuda humanitaria de emergencia para la subsistencia de la población afectada” (Forero, 2003).

No obstante, la inclusión de la política de atención a la población víctima regida por la Ley 387 en el componente de verdad, justicia y reparación de la Ley 975 de 2005, incluyó por primera vez el componente de reparación de las víctimas, y se adhirió al derecho a la restitución de casa, tierra y territorio; sin embargo, a 2010, del total de bienes entregados por los paramilitares en el marco de justicia y paz, tanto solo un 29,5% corresponde a predios rurales. En consecuencia, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, concluyó que:

A pesar de los avances presentados por el Gobierno nacional, persiste el Estado de Cosas Inconstitucional, en la medida en que aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, ni se ha logrado garantizar de manera efectiva los mínimos de protección que deben asegurarse en todo tiempo (República de Colombia, 2011).

Esta debilidad estructural de la política de atención a las víctimas, condujo a que en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), se formulara la que sería la Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas y restitución de tierras, así como sus normas reglamentarias, con el fin de reducir las injusticias y la desigualdad social que se generó a través de la reparación económica y moral de las víctimas que concedió la Ley 975 de 2005, de forma que se reconociera que las víctimas –en su gran mayoría, personas en estado de pobreza extrema, desplazadas y desempleadas– “son las personas más vulnerables de nuestra sociedad y que la reparación de sus daños contribuirá a evitar que las causas endógenas del conflicto se perpetúen en el tiempo” (Ley 1448 de 2011:9).

El reto más importante que presenta la Ley 1448 de 2011 es que los grupos armados ilegales contribuyan a la reparación de las víctimas y de forma concreta, que las víctimas sean reparadas en sus derechos patrimoniales elementales, siendo consideradas las personas y las familias que han sufrido del desplazamiento forzado. En tales situaciones se espera que el gobierno no asista únicamente de forma económica al desplazado, sino que le otorgue predios rurales que sirvan como formas de reparación integral de sus derechos, al retornar a las zonas originarias de expulsión.

### **Un cambio de instrumento en la política de atención a la población víctima del conflicto armado en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014): Ley 1448 del 2011**

Cuando Juan Manuel Santos llega a la presidencia, con el respaldo político de su antecesor, su gobierno anuncia la intención de cumplir con las obligaciones estatales de garantizar a las víctimas del desplazamiento forzado la reparación de sus derechos, en conformidad a los derechos constitucionales de la Carta Magna de 1991 y en conformidad con el Derecho Internacional Humanitario; con la reparación se incluía el derecho a la restitución de las tierras despojadas por causa del conflicto armado y el desalojo forzado, estableciendo claras diferencias con respecto a las políticas de su antecesor frente al tratamiento asistencial y de ayuda de emergencia que se brindaba a las víctimas (CCJ, 2010:2). Esta intención toma forma definitiva en la Ley 1448 de 2011.

El gobierno de Santos marca la diferencia con el gobierno anterior, al asumir que su primer proyecto político consistía en la atención de las víctimas mediante la restitución de tierras, con base en el proyecto de la unidad nacional. Según los medios noticiosos que registraron el proceso, la aprobación de dicha ley marcó un alejamiento político del actual gobierno con su predecesor y al mismo tiempo, reconcilió las posturas ideológicas sociales e internacionales en la lucha contra el desplazamiento forzado bajo un mismo estandarte de lucha; al respecto un reconocido medio noticioso colombiano (revista Semana), declara:

Al retomar banderas liberales, Santos fortalece el centro político, se aleja ideológicamente del expresidente Uribe y, luego de ganarle el pulso en el Congreso, le da un golpe político mortal a la doctrina uribista más ortodoxa. La importancia de esta ley ha sido reconocida como histórica por sectores tan disímiles como los que representan José Félix Lafaurie, presidente de Fedegán, y Gustavo Gallón, director de la Comisión Colombiana de Juristas, coincidencia que revela el grado de consenso que hay tras ella. Al final del debate, las dos posiciones más extremas del espectro ideológico han terminado coincidiendo en contra de la ley: los sectores más radicales del Polo Democrático, que la consideran mezquina, y los sectores del uribismo purasangre, que la consideran una traición a la seguridad democrática. Pero la mayoría del país, así como la comunidad internacional, han encontrado que la ley, aunque lejos de ser perfecta, es un gran avance para detener la espiral de violencia. Tanto que posiblemente Santos la sancione durante la visita que hará en junio al país el secretario de la Organización de Naciones Unidas, Ban ki-Moon (Revista Semana, 28 de mayo de 2011).

Sin embargo, ese cambio ideológico que representaba la ley de víctimas y restitución de tierras no significó un cambio de la estructura política de la atención de desplazados; por el contrario, lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 se complementaba con los esfuerzos del gobierno anterior para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, dispuestos por la Ley de Justicia y Paz (Ley 1448, 2011: artículo 36 y 46). Por otra parte, el aparente viraje del gobierno Santos fue adoptar como prioridad nacional en su agenda política el ideal de la *Prosperidad Democrática* como fórmula de cambio frente al lema político de la *Seguridad Democrática*.

En tal sentido, el proceso político de la restitución de tierras propuesto en la Ley 1448 de 2011, adquiere una posición privilegiada como el instrumento reparador de los derechos de la población víctima, lo que supone un claro distanciamiento ideológico en el uso de la ley de víctimas, más no un cambio de política pública de atención al desplazado.

Ahora bien, hay que reconocer que existe un cambio importante con respecto a la definición del concepto de víctima, el cual de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, queda definido así:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta Ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También

son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización (Artículo 3, Ley 1448 de 2011).

Como se puede apreciar, la formulación de la Ley 1448 de 2011 unificó el universo de víctimas al crear un concepto de las mismas, bajo el cual sólo su condición de vulneración (individual o colectiva) representaba la justificación jurídica para la reparación de sus derechos. De forma contundente, y como lo afirmaron algunos de los líderes de organizaciones de víctimas<sup>9</sup> y los Directores de la Unidad de Restitución de Tierras, Ricardo Savogal y Paula Gaviria, la aprobación de esta ley significó un avance para las víctimas y un paso importante para el gobierno al imponerse el reto de garantizar de manera integral y efectiva los derechos de las víctimas. En palabras del secretario general de la ONU, “La tarea acaba de comenzar puesto que no basta con una buena ley y que las expectativas que ha generado la ley se cumplirán si se aplica debida y oportunamente” (PNUD, 2011:4).

Significativamente, la ley contaba con la participación de los diferentes actores de la sociedad y había logrado que se cumplieran de manera adecuada y efectiva las funciones que la ley asigna a las diferentes entidades del Estado. Desde el punto de vista de las víctimas, diversos representantes de organizaciones sociales y de derechos humanos vieron como sus reclamos fueron escuchados, los cuales desde hacía mucho tiempo se encontraban olvidados, pero posteriormente plasmados en algunas de las disposiciones de la actual Ley de víctimas y restitución de tierras.

No obstante, aunque no todas sus peticiones fueron escuchadas ni figuraban en la ley, algo quedó muy claro: las víctimas debían ser informadas sobre las nuevas medidas establecidas en la ley, como por ejemplo, que las estructuras institucionales que se crearían tendrían nuevas obligaciones diferentes a la instancia exclusiva del Estado, lo

---

<sup>9</sup> Algunos de los líderes y lideresas de las diferentes organizaciones de víctimas y de reclamantes de tierras, al igual que algunos funcionarios, solicitaron no se publicara su nombre real por el tipo de información brindada y por temor a sufrir represalias.

que significaba la asignación de nuevas tareas a los líderes políticos de orden municipal (alcaldes) y departamental (gobernadores) (PNUD, 2011:5).

De acuerdo con la nueva Ley de víctimas, las entidades territoriales estarían encargadas del diseño e implementación de programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, contando con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y ceñidas a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Ley 1448 de 2011, Artículo 174). Dichos planes y programas deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tener en cuenta el enfoque diferencial ((Ley 1448 de 2011, Artículo 13). Así mismo requieren atender los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad entre los niveles territoriales y la Nación. Su responsabilidad abarca diversas medidas, entre las que se encuentran las de asistencia en educación, salud, atención y ayuda humanitaria (alimentación y alojamiento) (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, 2012:34).

Así pues, aunque la ley de víctimas y restitución de tierras constituye la continuidad de una misma política de atención a la población desplazada (política instituida por la Ley 387/97 y continuada en la Ley 975/05), el mecanismo de restitución de tierras se posicionó en la agenda política del gobierno Santos, bajo el argumento de que su aprobación incorporaba las diversas perspectivas que reclamaban los actores sociales, económicos y políticos que estaban en conformidad con la reparación de los derechos fundamentales de las víctimas, al mismo nivel, le otorga a las administraciones locales mayor responsabilidad en la búsqueda de mecanismos políticos para reparar a las víctimas (Mojica, 2007); sin embargo, incluye el ofrecimiento de apoyos de carácter asistencial y de atención a la pobreza o emergencia social que se había desarrollado con la Ley 387 de 1997. Este último se ha convertido a la fecha, mediante la iniciativa del Senador Juan Lozano en una propuesta de ley, para que el Plan Familias en Acción se instituya de forma permanente en el país como medio para generar mayor seguridad jurídica a los beneficiarios de dicho programa (Congreso de la república, 2013).

Así mismo, es destacable que la Ley 1448 de 2011 convirtiera el instrumento de la restitución patrimonial (restitución de los bienes que fueron despojados o abandonados), en “una medida de reparación integral preferente y consiste en reconocer, a través de una decisión judicial, la relación jurídica que poseía la víctima con tales bienes antes de darse el hecho victimizante” (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, 2012:328). De esta forma, la restitución jurídica se convierte en el mecanismo directo para el restablecimiento de los derechos de propiedad, al mismo tiempo que la restitución material representa el retorno formal del bien a la víctima. Como se destaca, uno de los pilares legales de la restitución (Ley 1448 de 2011: artículo 73) es la seguridad jurídica, lo que señala la titulación de los predios a favor de las víctimas.

### **La restitución de tierras como principio reparador de los derechos de la población víctima del conflicto armado en Colombia**

La Ley 1448 del 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, como se mencionó anteriormente, constituye el instrumento formulado para establecer un nuevo marco de atención a las víctimas; sin embargo el sólo componente de la restitución de tierras constituye la primera medida de reparación de los derechos de las víctimas debido a que la restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario (Ley 1448 de 2011, artículo 73). La restitución de tierra es pues, el componente privilegiado del gobierno Juan Manuel Santos porque logra resarcir los daños sufridos a causa del conflicto armado y restaurar los derechos poseídos con anterioridad al desplazamiento, despojo o destierro.

Según lo expresados por los diferentes informantes<sup>10</sup>, la formulación del instrumento de restitución de tierras con la participación de diferentes actores y sus

---

<sup>10</sup> Ricardo Savogal. Director de la Unidad de Restitución de tierras y Paula Gaviria Directora de la Unidad de Víctimas. Entrevistas concedidas vía Skype, agosto de 2013. Juan Pérez (Seudónimo), María López (Seudónimo). Líderes de organizaciones de víctimas del departamento de Nariño. Entrevistas concedidas en Pasto, septiembre de 2013.

intereses, se consolidaría como una institución para la paz de las regiones en conflicto y en mecanismo de desarrollo socioeconómico; tal fue el caso de las organizaciones de víctimas y algunos partidos políticos, como el Polo Democrático y Liberal, que encontraron en la Ley 1448 de 2011 la posibilidad de transformar el modelo de concentración de la propiedad de la tierra, mediante la apertura a una reforma agraria que permitiera replantear el modelo de desarrollo rural (Revista Semana, 28 de mayo de 2011).

Para los actores gubernamentales, la restitución de tierras es considerada como la apertura al desarrollo económico del país y lo más importante, una ventana de oportunidad hacia la negociación del conflicto armado en un escenario político que no sólo incluía a los actores armados, sino a la comunidad internacional de Derechos Humanos, a los partidos políticos y la ciudadanía en general, pero sin lugar a dudas, convertiría a las víctimas en los principales protagonistas de desarrollo de esta propuesta política (Revista Semana, 28 de mayo de 2011).

Pero es aquí, donde la ley encuentra su mayor reto para conservar la coherencia con sus principios rectores, pues según el Instituto de Ciencia Política (2011:3), en lo referente a restitución de tierras, su implementación se da en medio del conflicto y del asesinato de líderes de organizaciones de derechos humanos, de campesinos y de reclamantes de tierras, quienes padecen persecuciones por parte de los grupos al margen de la ley como las estructuras paramilitares (Bacrim) y otras “*fuerzas oscuras*” (Instituto de Ciencia Política, 2011:3) con fuertes vínculos con el poder político.

Pese a ello, como lo recuerda Patricia Simón, periodista del Diario Periodismo Humano (2013), la Ley 1448 de 2011 posee una gran proyección hacia el derecho internacional y el reconocimiento de principios universales de las víctimas del conflicto bélico, al reconocer el retorno de los desplazados a sus tierras; no obstante, sostiene que:

Sólo un 1% de los casos presentados ante los tribunales han sido resueltos, según la abogada Gloria Silva, del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos. En cualquier caso, un alto porcentaje de las personas desplazadas no pueden documentar ante la Administración su despojo bien por carecer de títulos de propiedad por haber nacido y labrado en zonas de reserva forestal, bien por desconocimiento de los procesos legales a

seguir, o bien porque muchas de esas mismas administraciones estaban en manos del paramilitarismo y, por tanto, acudir a ella era exponer su vida a mayor riesgo. Y en el caso de los que sí pueden demostrar ser propietarios de los terrenos, ante la falta de condiciones de seguridad para volver, como nos contaba para Periodismo Humano Wilmer Venegas, líder campesino de la región Montes de María, están esperando que transcurran los dos años que recoge la ley para vendérselos a los terratenientes y multinacionales que las explotan en la actualidad (Simón, 2013).

Esto demuestra que la restitución material de las tierras puede quedar en una reparación simbólica, pues más del 99% las víctimas estarían imposibilitadas de retornar a sus parcelas, y si lo hicieran se expondrían nuevamente a ser víctimas de masacres selectivas, con lo cual se desestimularían las reclamaciones. De las personas y familias desplazadas a causa del conflicto armado, el 80% fueron despojados u obligados a abandonar sus tierras (Human Rights Watch, 2012), por esta razón la restitución de las tierras no sólo significa recuperar el derecho de estas personas sobre un bien inmueble rural, sino volver a recuperar un proyecto de vida y la situación anterior en la que se encontraban antes de vivir el flagelo del desplazamiento forzado.

Lo expresado hasta este punto, permite a continuación, analizar en primer lugar, la congruencia o carencia de ella entre las herramientas planteadas para la restitución de tierras y la consecución del objetivo de reparar los derechos a la población víctima (coherencia interna); en segundo lugar, identificar el grado de correspondencia entre la restitución de tierras y otro tipo de programas de carácter socio-económico que se estén ejecutando en el país (coherencia externa), teniendo en cuenta los instrumentos de información; en tercer y cuarto lugar, está el análisis de los instrumentos de organización y del tesoro, todo ello con el fin de establecer si la priorización de la restitución de tierras tiene un carácter social y político directo con la reparación de las víctimas o, por el contrario, su privilegio obedece a otro tipo de intereses (políticos-económicos) de orden privado, como la inversión extranjera y el control de predios para su utilización en macro-proyectos económicos.

## **La incompatibilidad entre medios y fines: los inconvenientes de la restitución de tierras**

La formulación de la Ley 1448 de 2011 estableció una serie de mecanismos encaminados a imposibilitar la restitución material de las tierras, como: la existencia de terceros de buena fe exentos de culpa, la presencia de proyectos agro-industriales en terrenos despojados, la ausencia de restitución patrimonial, la prohibición de medidas de hecho para exigir la restitución y el registro del despojo como requisito de procedibilidad para la restitución. Estos elementos de análisis revelan el limitado nivel de coherencia que presenta el instrumento político de la restitución de tierras con respecto a los fines sociales y económicos que plantea el plan de desarrollo del gobierno Santos, en el que está incluida la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado.

En primer lugar sobresalen los mecanismos de protección establecidos en la ley respecto a los terceros de buena fe exenta de culpa, que significa que quienes ocupan o han invertido en tierras que han sido objeto de despojo u abonado, estos terceros desconocían esta condición y por lo tanto dentro del proceso de restitución tienen derecho a una compensación. Además de esto, el artículo 99 contempla que:

Quando existan proyectos agroindustriales productivos en el predio objeto de restitución y con el propósito de desarrollar en forma completa el proyecto, el Magistrado que conozca del proceso podrá autorizar, mediante el trámite incidental, la celebración de contratos entre los beneficiarios de la restitución, y el opositor que estuviera desarrollando el proyecto productivo, sobre la base del reconocimiento del derecho de dominio del restituido o restituidos, y que el opositor haya probado su buena fe exenta de culpa en el proceso.

Quando no se pruebe la buena fe exenta de culpa, el Magistrado entregará el proyecto productivo a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para lo explote a través de terceros y se destine el producido del proyecto a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución. (Ley 1448 de 2011).

Según lo citado, cuando existan proyectos agroindustriales en la tierra despojada, se pagará al campesino una especie de renta sobre el uso del suelo, que en la realidad no compensa el usufructo que el ocupante está sacando del proyecto, ni tampoco el desgaste que tendrá la tierra cuando finalice el proyecto. Este tipo de acuerdos de carácter económico impide que las víctimas tengan la posibilidad de regresar a su tierra, porque el proyecto agroindustrial tendrá prelación sobre el derecho a la restitución

material. Como lo señaló el Informe de Seguimiento realizado por CODHES, cuando se presente esta situación, “es posible que el beneficiario de la restitución termine por aceptar los términos que le establezca el tercero y la situación derive en una re-victimización” (Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia, 2013).

En complemento, es indispensable considerar que el valor de la compensación, para los casos en que sea probada la buena fe exenta de culpa, se determina mediante medidas proporcionales; no obstante, estas medidas no se encuentran definidas de forma rigurosa ni en la Ley ni en el Decreto 4829 de 2011, tal y como lo demuestra el Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012:

La disposición que alude al tema es el inciso segundo del artículo 89 de la Ley 1448 de 2011, que establece que: “el valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno Nacional”, la cual no está debidamente reglamentada en el Decreto 4829 de 2011. El decreto debería considerar que los avalúos sean realizados por peritos especializados o, eventualmente, por las universidades. En todo caso es conveniente que se fije normativamente la exención de costas para las víctimas (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, 2012:333).

Cabe agregar, el caso en el cual el predio a ser restituido, igual que en el caso anterior, parte de la existencia de un proyecto agroindustrial, pero sí el poseedor no logra comprobar su tenencia de buena fe exenta de culpa, el predio no será restituido a su propietario; en este caso los titulares del derecho real de superficie serían el Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas, y serían quienes podrán seguir explotando el proyecto o vincular a terceros que continúen con la explotación con el fin de que se destine lo producido a proyectos de reparación a las víctimas. En palabras del ministro de agricultura, Juan Camilo Restrepo, el objetivo que se quiere es de una parte preservar, desde luego, el derecho principal que es el despojado, pero al mismo tiempo (...) que no se estropeen emprendimientos agropecuarios que pueden ser muy valiosos desde el punto de vista social (Revelo, 2012).

En complemento, hay que mencionar la inexistencia de la restitución patrimonial a la población víctima en la ley de víctimas y restitución de tierras; cuando se inició la discusión de la inclusión de la restitución de tierras como parte esencial de la reparación

integral, se estableció que se utilizaría el modelo de reparación turco para formular el modelo de reparación Colombia. Sin embargo, si bien se estudiaron algunos elementos, como lo declaran la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CODHES, 2010), la restitución de bienes inmuebles (tierras y viviendas usurpadas y despojadas) aunque debe estar plenamente articulada con la restitución o compensación de bienes muebles con una política de retorno que garantice la dignidad, seguridad y voluntariedad del mismo (pero sobretodo, la sostenibilidad de la restitución), ésta no fue acogida en el proceso de reparación (Corte Constitucional de Colombia, 2013).

El marco jurídico turco del programa de reparación a las personas en condición de desplazamiento está conformado por un instrumento de autoridad que es la Ley 5233 de 2004, a partir de la cual se provee una compensación económica a personas que sufrieron pérdidas como resultado del terrorismo o la lucha contra el terrorismo, tanto por las acciones causadas por el Estado como por los actores no estatales. Las violaciones cubiertas por el Programa incluyen: pérdida de bienes muebles e inmuebles, pérdidas causadas por lesiones y muertes, y gastos relacionados como consecuencia de estas acciones. A pesar de que el programa no provee compensaciones por desplazamiento forzado como tal, las pérdidas causadas por imposibilidad de acceder a la propiedad (pérdida de ganancias agrícolas durante el tiempo del desplazamiento), si reciben compensación (Organización Internacional para las Migraciones OIM, 2010).

Mientras el modelo turco, como mecanismo esencial de la reparación, establecía una cuantificación del daño individual que oscilaba entre los 30 y 40 mil USD, porque consideraba que no solo la devolución de la tierra o una compensación por ella serían suficientes para lograr una reparación integral y para recuperar el proyecto de vida, el Estado Colombiano aprobó una ley que establece que la restitución es: “la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3 de la ley” (Ley 1448 de 2011: Capítulo III), pero el instrumento diseñado se limita a la restitución de tierras. Esto significa que a pesar de existir el derecho a la reparación completa, en la formulación de la ley no se incluyeron todos los dispositivos que proporcionen su efectivo cumplimiento. Es innegable que si

bien se logró la inclusión de la restitución de tierras en la Ley 1448, las limitantes que tiene este instrumento violan el derecho a la reparación integral, los derechos a la posesión y propiedad, desvinculando al Estado de la obligación de restituir el patrimonio de las víctimas del desplazamiento forzado.

Existe un elemento más que se encuentra dentro de esta ley y que limita negativamente la acción del instrumento de la restitución y reparación, siendo este un aspecto ineludible en el análisis de la coherencia del instrumento, y es el registro del despojo como requisito de procedibilidad. La ley 1448 en su artículo 76 reza lo siguiente:

REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONAS FORZOSAMENTE. Créase el “*Registro de tierras despojadas y abandonas forzosamente*” como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con éstas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio. (...). La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este Capítulo. (Capítulo III de la Ley 1448, 2011).

Esto artículo representa para las víctimas una limitante en el acceso y derecho a la justicia y una negación a los derechos adquiridos, porque en instrumentos anteriores como la ley 387 de 1997 y las sentencias de la Corte Constitucional (T-025 de 2004), se reconoce la condición de vulnerabilidad de las personas y hogares en situación de desplazamiento, lo que les permite a las víctimas el acceso a medidas de atención - función que cumple el Registro Único de Población Desplazada (RUPD)-, a través de cual se realiza un identificación y caracterización de la población desplazada, pudiendo no solo aspirar a recuperar sus tierras sino sus bienes inmuebles y medios de trabajo. No obstante, como lo declara la revista Semana:

El 83 % de las personas inscritas en el RUPD perdió alguno de los bienes preguntados, porque se vio obligado a abandonarlo o porque le fue arrebatado. Así, el 72% de los encuestados dijo haber perdido ganado u animales productivos; el 50%, maquinaria o vehículo; el 90%, tierras; el 24%, infraestructura productiva; y el 19%, bienes raíces no rurales (Revista Semana, 2010).

Eso significa, por una parte, de acuerdo con la ley de registro que, con la sola inscripción de las personas desplazadas en este registro, se tiene acceso inmediato a medidas de atención y reparación, pero queda en suspenso su retorno debido a que gran parte de la población tiene miedo de referirse a sus victimarios y desconoce quiénes directamente le ocasionaron el despojo de sus tierras.

En ese mismo sentido, es importante retomar lo expresado páginas atrás, es decir, la persistencia del conflicto armado presiona a las poblaciones desplazadas a migrar de sus territorios, abandonando sus bienes y su cultura campesina y étnica, lo que se observa en las declaraciones de quienes viven con el temor de sufrir una re-victimización (Simón, 2013). La constancia del conflicto armado y por tanto de las constantes amenazas a la población desplazada representa un impedimento para el registro de los bienes despojados. Ejemplo de ello son los llamados ejércitos anti-restitución (ver imagen 1) que, de acuerdo a lo dicho por el Presidente Juan Manuel Santos a la revista Semana (2012), este supuesto “ejército” ha multiplicado su presencia por medio de panfletos, amenazas e intimidación a líderes de la restitución<sup>11</sup>.

A manera de ejemplo, presento a continuación una de las amenazas recibidas por uno de los líderes de víctimas, defensor de la restitución de tierras y de los derechos de las víctimas del conflicto armado en el departamento de Sucre, quien narra con sus propias palabras, la manera como recibió la siguiente amenaza:

*Juan David: Quedas advertido y en conocimiento pues te tenemos plenamente identificado y ubicado sabemos que eres uno de los hijueputas que con la excusa de ser defensor de derechos humanos pretenden mediante toda clase de arbitrariedades despojar de sus terrenos a los verdaderos propietarios (...) Tu muerte y la de tu familia está cerca. (...) Llegamos para quedarnos. Ejército Antirestitución (Revista Semana, 2012).*

---

<sup>11</sup> Es importante aclarar que la justicia que aplica la Ley 1448 de 2011, frente al tema de restitución de tierras, es solo en materia de recuperación física y material del predio. Con respecto a las responsabilidades penales que se puedan generar por la comisión de delitos en el despojo de la tierra, no es competencia de la ley sino de la justicia ordinaria.

### Imagen 1: Ejercito Anti-restitución



Fuente: Revista Semana (2012)

Esta misma situación de vulneración de las víctimas, cuando reclaman ante el Estado la restitución, la evidencian diversos testimonios que dan cuenta de una nueva realidad que les impide, por los mismos medios violentos por los que fueron expulsado de sus sitios de origen, el retorno a su proyecto social de vida; lo que muestra, que pese a existir una política que reconoce el enfoque diferencial (mujeres, campesinos, afrodescendientes e indígenas) y el seguimiento de las víctimas, esta misma población no encuentra en la política de atención la seguridad para recuperar sus tierras, como lo recuerda otra experiencia de una líder de la población desplazada de la costa Caribe colombiana, informando para Human Rights Watch y a la Fiscalía que<sup>12</sup>:

...un ex congresista, que eventualmente fue condenado por mantener vínculos con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), a fines de la década de 1990 había presionado a su familia para que abandonaran la finca que tenían, y luego había adquirido la propiedad. Ella presentó una solicitud ante la Unidad de Restitución a principios de 2012 y, algunos meses después fue interceptada cerca de su vivienda por dos hombres armados que se trasladaban en una motocicleta, quienes le dijeron que si continuaba con el proceso que llevaba, no alcanzaría a terminarlo. Zamora relató que, inmediatamente después de la amenaza, debió ser hospitalizada tras sufrir un pico de presión arterial y que, por temor, intenta no trasladarse demasiado. Tampoco consigue dormir tranquila en su propia casa:

Tengo miedo de que me vayan a quitar las láminas de eternit, se me puedan meter... Se acabó mi libertad. Yo misma me estoy protegiendo... No hay horario, no digo nada [si voy a algún lado]... Me siento “los talones pisados” (Human Rights Watch, 2013:25).

---

<sup>12</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Angélica Zamora (el lugar se mantiene bajo reserva), abril de 2013. El Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), que determina las medidas que resultan adecuadas para los beneficiarios de la UNP, concluyó que la situación de Zamora era de “riesgo extraordinario”.

A lo anterior hay que agregar que la Ley 1448 de 2011 expresa que:

Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley (Ley 1448, 2011, Artículo 76).

Pero precisamente, las causas que estructura la dinámica de la violencia y el desplazamiento forzado no han sido eliminadas, por lo que persiste en los reclamantes de tierras el hecho de que prefieren no registrar el despojo de sus tierras y perder el derecho a ser restituidos, temiendo las amenazas del ejército anti-restitución y que los ocupantes de esas tierras, cuando sean notificados de esta situación, tomen represalias contra los reclamantes.

De acuerdo con la Human Rights Watch (2013:9), la inscripción de las tierras despojadas en dicho registro significa por un lado, un impedimento en el acceso a la justicia y a la reparación integral a la que tienen derecho todas las víctimas de desplazamiento forzado y por otro lado, que el Estado en esta ley no ha formulado instrumentos que permitan a las víctimas alcanzar sin obstáculos una reparación integral por los daños sufridos.

Según la misma organización internacional, en su informe sobre la problemática de la restitución de tierras en Colombia denominado “El Riesgo de volver a casa” (HRW, 2013:8), establece que el mayor impedimento que encuentra la población desplazada para que se dé un proceso real de restitución de tierras es la falta de justicia para quienes amenazan y asesinan líderes y reclamantes de tierras<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> De las más de 17.000 investigaciones en curso de casos de desplazamiento forzado a cargo de la principal unidad de la Fiscalía que se ocupa de estos delitos, en menos del 1% se ha dictado una condena. La falta de justicia por estos delitos es una de las causas principales de los abusos que se producen actualmente contra reclamantes de tierras: los actores más interesados en conservar el control de las tierras despojadas a menudo continúan en libertad y pueden frustrar mediante actos de violencia el retorno de los ocupantes originarios.

Carmen Palencia directora de la organización Tierra y Vida expresa que es imposible un proceso de restitución, mientras ellos (Bacrim-Ejercito anti-restitución) tengan el poder de algunas regiones, y mientras existan algunos sectores de palmicultores, bananeros y ganaderos que sigan financiando estos grupos en contra de la restitución, pues hasta la fecha, han sido 70 personas asesinadas entre líderes y reclamantes de tierras y 1500 han sido amenazadas y si el gobierno no establece mecanismos de protección los van a matar (Palencia, 2013). Esto significa en argumentos de Human Rights Watch (2013:8), que las muertes han conseguido infundir un miedo colectivo no solo entre las víctimas sino entre los funcionarios encargados de llevar a cabo este proceso.

### **Un cambio institucional o una reorganización institucional: Las organizaciones encargadas de la política de atención a la población víctima del conflicto armado en Colombia**

La ley de víctimas y restitución de tierras crea nuevas instituciones con el fin de redistribuir las funciones y reestructuras las instituciones anteriores, especialmente en el tema de tierras, todo ello con el fin de garantizar una organización institucional que tenga la capacidad de actuar con mayor efectividad y en los lugares más apartados de la geografía nacional en donde se encuentran ubicadas las víctimas.

La Ley crea la Unidad administrativa especial para la atención y reparación integral a las víctimas, bajo 2 instancias, a nivel nacional, el comité ejecutivo para la atención y reparación de las víctimas y el Sistema Nacional de Reparación de Víctimas SNARIV, constituido por 37 entidades públicas a nivel nacional, coordinado por el actual vicepresidente Angelino Garzón; en el orden territorial, los comités territoriales de justicia transicional CTJT. Esta organización tiene como función brindar una respuesta integral a las víctimas para que sean y se sientan reparadas con el fin de garantizar la asistencia, atención y reparación integral en todo el territorio; así mismo se crea la Unidad Administrativa de Gestión de Tierras Despojadas UAEGRTD, adscrita al ministerio de Agricultura, la cual tiene como objetivo servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados de acuerdo a las

disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y el plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas.

La nueva institucionalidad designa funciones específicas a cada institución con el propósito de que los mecanismos de acceso a la justicia y reparación sean comprensibles por la población víctima; que se actúe de manera ordenada y coordinada entre todas las instituciones encargadas de llevar los distintos procesos, procurando evitar trámites innecesarios y que se responda en los tiempos previstos por la ley garantizando el cumplimiento efectivo de los derechos de las víctimas. Adicional a ello, las instituciones deben disponer funcionarios capacitados que conozcan el nuevo marco jurídico de la restitución de tierra para que se pueda orientar de manera adecuada a las víctimas en todas las fases de la atención y reparación (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, 2012:330).

La reparación efectiva y eficiente de los derechos de la población víctima con participación de los entes territoriales se considera un viraje fundamental en la política de atención de las víctimas. Ello a consecuencia de que en el gobierno de Álvaro Uribe, según Jean-François Jolly (2008), la organización institucional adolecía de un rígido centralismo que favoreció el alcance de sus instrumentos en ciertas zonas de influencia de la capital colombiana (Santa Fé de Bogotá, D.C.), lo que restringía el alcance efectivo de la política en regiones donde inciden las causas estructurales de la violencia y el conflicto armado; así pues, mediante la institucionalidad trazada en dicho gobierno, el Estado no logró evitar el desplazamiento forzado, ni generar los mecanismos de empoderamiento para que los entes regionales y municipales garantizaran los derechos vulnerados de la población víctima.

Sin embargo, es importante mencionar que a partir de la Ley 1448 de 2011 no hay un cambio de la estructura institucional entre el gobierno de Álvaro Uribe y el gobierno Santos, sino una transición de la institucionalidad para la atención a la población víctima, pues se crean unas nuevas instituciones pero se trasladan las funciones de las entidades anteriores, en efecto las funciones que tenía el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia –SNAIPD–

pasan al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV– y las del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; el Registro Único de Víctimas se soporta en el Registro Único de Población Desplazada, la Agencia Presidencial Acción Social se transforma en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la unidad administrativa especial para la atención y reparación integral a las víctimas tomas las funciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR y las disposiciones en materia institucional establecidas por la ley 387/97 y 975/05.

Según datos de la página oficial de la Corporación Nuevo Arcoíris (2012), en el primer año de ejecución de la política de atención a las víctimas, se ha ofrecido los siguientes resultados, producto de la presencia de la organización institucional en el gobierno Santos:

Durante el primer año de vigencia de la ley, y con base en el mapa del despojo, esta Unidad ha adecuado 17 oficinas regionales y preparado aproximadamente 50 funcionarios; además, ha recibido 17.303 solicitudes de registro de las 360.000 estimadas; se establecieron, con la aprobación del Consejo Nacional de Seguridad, 12 macro-zonas de intervención al interior de las cuales se micro-focalizaron algunos municipios, teniendo en cuenta la magnitud del despojo y las condiciones de seguridad.

Adicional a todo ello, se han presentado 17 solicitudes de restitución del caso de Mampuján, Bolívar; 24 solicitudes de restitución del caso emblemático del municipio de Chibolo, Magdalena; y 47 del corregimiento de Pichilín en el municipio de Morroa, Sucre. En términos Judiciales, el Consejo Superior de la Judicatura ha nombrado 22 Jueces Civiles de Circuito, un Juez itinerante y 15 cargos de Magistrados aglutinados en 5 Tribunales, todos con su respectiva planta de empleados (Corporación Nuevo Arcoíris, 2012).

No obstante, pese a la relevancia que presentan los datos y la cobertura de las solicitudes de restitución, la misma fundación declara que la mayor dificultad que presentan las víctimas es el llamado “desbarajuste institucional”, producido por el tránsito de los organismos de atención que produce la nueva Ley 1448 de 2011, y al hecho de que no se ha preparado a las víctimas para la nueva institucionalidad, lo que ocasiona la pérdida de confianza en el funcionario de turno; así mismo, no se han desarrollados los procesos sostenibles de atención integral, incluida la de asistencia psicológica y laboral, como tampoco en materia de verdad extrajudicial y memoria histórica (Corporación Nuevo Arcoíris, 2012); en general, el proceso gubernamental de

atención y reparación a las víctimas ha sido calificado como lento, incluso, hay un total desconocimiento de las estrategias y procedimientos a nivel regional.

Frente a esta situación, enmarcada en la emergencia de una institucionalidad que provee la Ley de víctimas y restitución de tierras, se observan 3 grandes obstáculos para su pleno empoderamiento en las regiones con registro de víctimas en Colombia, en primer lugar, la transición de la institucional no sólo traslado funciones sino parte de su aparato burocrático a las nuevas entidades, en segundo lugar, existe un problema de empoderamiento de la política por parte de los gobiernos locales para hacer efectiva la política de restitución y en tercer lugar, su limitada capacidad institucional.

En primer lugar, el cambio que plantea la nueva organización institucional del aparato estatal, encargado de atender a la población vulnerable, no mejoró las instituciones involucradas en los procesos de reparación y restitución de las víctimas, debido a que, en algunos casos, se cambiaron los nombres de las entidades pero los funcionarios siguieron siendo los mismos; al respecto la líder de la Asociación Tierra y Vida Carmen Palencia, en entrevista con el Diario El Tiempo (2013) aseguró que muchos de los funcionarios que estuvieron involucrados en el tema de corrupción, y en el cambio de los títulos y escrituras de los predios abandonados por las víctimas, hacen parte de las instituciones que tienen a cargo los procesos de registro de tierras abandonadas y despojadas, lo que hace que la comunidad pierda la confianza en el proceso.

En segundo lugar, en referencia al problema de empoderamiento enmarcado en la institucionalidad del orden territorial, la Defensoría del Pueblo ha identificado que, a pesar de que se han instalado Centros Territoriales de Justicia Transicional en 22 de los 32 departamentos del país, existen grandes dificultades para surtir tal proceso (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2012), principalmente porque al mes de marzo del 2012 ya debían haberse instalado todos los comités territoriales por parte de los gobernadores y alcaldes, ya que conforme al artículo 253

del Decreto 4800 de 2011<sup>14</sup>, se establece un término de dos meses a partir de la publicación del Decreto, lo cual se hizo en el mes de diciembre de 2011, para la instalación de los CTJT, de modo que se pueda garantizar los procesos de atención y reparación a las víctimas a nivel local.

Esto demuestra que las entidades locales no acogieron la medida ni dieron cumplimiento a las obligaciones decretadas por el gobierno central. De acuerdo con el informe presentado por la UARIV a la Corte Constitucional a Mayo de 2012 (2012), se han instalado 663 CTJT, de los cuales, 31 son departamentales y 631 municipales, de un total de 1135, es decir, el 58% del total que se deberían instalar.

En lo que se refiere a la articulación de los programas de atención y reparación a las víctimas con los planes de desarrollo departamentales, de acuerdo con la nueva ley de víctimas, las entidades territoriales estarían encargadas del diseño e implementación de programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral, contando con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y ceñidas a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Ley 1448 de 2011, Artículo 174). Dichos planes y programas deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tener en cuenta el enfoque diferencial. Así mismo deben atender los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, entre niveles territoriales y la Nación. Su responsabilidad abarca diversas medidas, como las de asistencia en educación, salud, atención y ayuda humanitaria (alimentación y alojamiento) (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, 2012:34).

En el marco de lo creado por la ley, en lo concerniente a las medidas de reparación integral a las víctimas, se asignaron así nuevas funciones enfocadas hacia la garantía de la seguridad y protección personal de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional, en los órdenes departamental, distrital y municipal. Las entidades que tiene a su cargo el desarrollo de estas labores son, como ya mencionó, los Comités Regionales de Atención y Reparación y los CTJT (ver gráfica 2).

---

<sup>14</sup> Decreto 4800 de 2011, por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011.

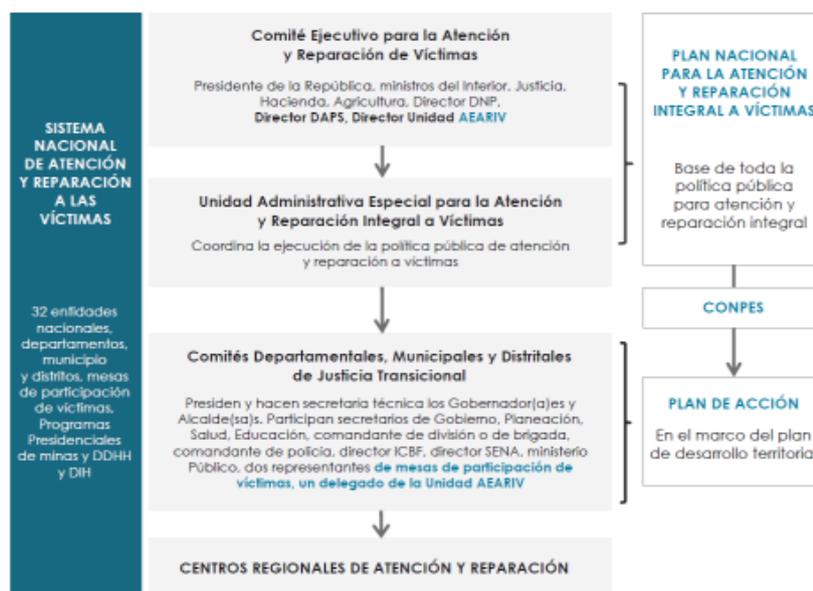
De acuerdo con el Primer el informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012 (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, 2012:38), es visible en gran parte de los departamentos el anuncio de que los planes de desarrollos son limitados para ajustarse a la formulación de los planes de acción en materia de restitución de tierras, lo que ha impedido que el capítulo de víctimas dentro del plan de desarrollo regional (Conpes 3726<sup>15</sup>) contenga la líneas programáticas estructurales y el presupuesto necesario para poner en marcha las medidas de asistencia y reparación a las víctimas. En tal caso, no hay articulación entre los planes municipales y el departamental, impidiendo la subsidiariedad de programas y recursos para brindar la atención integral a las víctimas.

En tercer lugar, en lo concerniente a la capacidad institucional, como parte de la institucionalidad formulada para la implementación de la Ley 1448 del 2011, el gobierno nacional prevé para el 2014 contar con 134 jueces y 60 magistrados que resuelvan los casos de restitución de tierras. Las instituciones que crea la Ley 1448 de 2011 tienen el reto de asumir las actuales dimensiones del despojo y abandono de tierras en el territorio Colombiano (ver mapa 1), casi en la mayoría de los departamentos hay desde 1 hasta 7389 predios despojados y/o abandonados.

---

<sup>15</sup> El Plan Nacional de Atención y Reparación Integral fue aprobado mediante el documento CONPES 3726 a finales de mayo, ya para esta época los gobernadores y alcaldes tenían que haber formulado sus planes de desarrollo y por tanto, vale la pena, a futuro, evaluar si las responsabilidades territoriales allí establecidas pueden tener una respuesta efectiva a partir de lo planteado en los planes territoriales de desarrollo ya formulados y en qué medida estos han dado cumplimiento a las recomendaciones establecidas en el documento CONPES 3726.

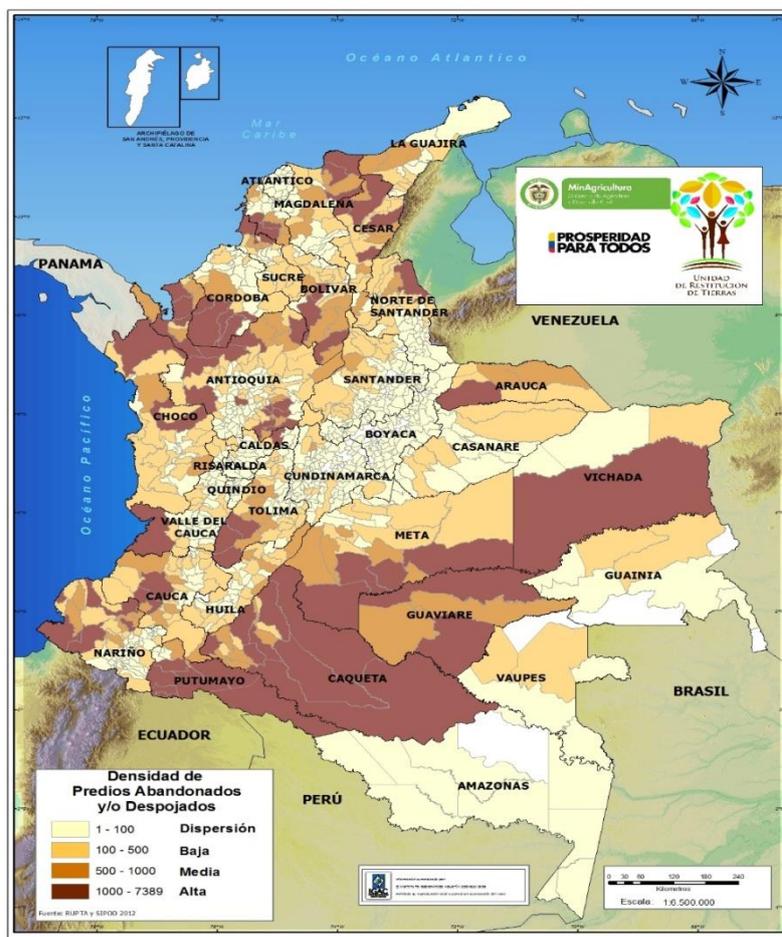
**Gráfica 2. Desdoblamiento de la política de la Ley de víctimas 1448 de 2012 a nivel nacional**



Fuente: Santamaría, Claudia Milena (2011). Implementación de la Ley de víctimas en las Entidades Territoriales. Fundación Social. CODHES. AECID. Bogotá.

Tal como se observa en el mapa 1, y de acuerdo con los datos que establecen las dinámicas del despojo, en Colombia se tiene tierras despojadas que alcanza los 5.5 millones de hectáreas. En tal sentido, restituir esa cantidad de hectáreas precisa de una capacidad institucional que ni el gobierno nacional, ni las nuevas disposiciones de la Ley 1448 pueden instaurar, pues hasta la fecha existen 32.688 solicitudes de restitución de predios de las cuales 360.000 casos de restitución están admitidos para procesos judiciales (ver cuadro 1), lo que significa que para poder restituir todos los terrenos despojados, contando con los 134 de miembros de la rama judicial disponibles a 2012, cada juez tendría que conocer y resolver 2.687 casos, lo que hace inviable la restitución judicial (Fundación Forjando Futuro, 2012).

**Mapa 1: Abandono y despojo de tierras en Colombia**



Fuente: Unidad de Restitución de tierras (2012).

**Cuadro 1. Solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas y abandonadas forzadamente**

<b>Año de registro</b>	<b>Nº de Solicitudes de ingreso al registro</b>	<b>Área (has)*</b>
2011	4.632	413.168
2012	26.626	1.841.841
2013	1.430	113.899
<b>Total general</b>	<b>32.688</b>	<b>2.368.908</b>

Fuente: Unidad de restitución de tierras (2012)

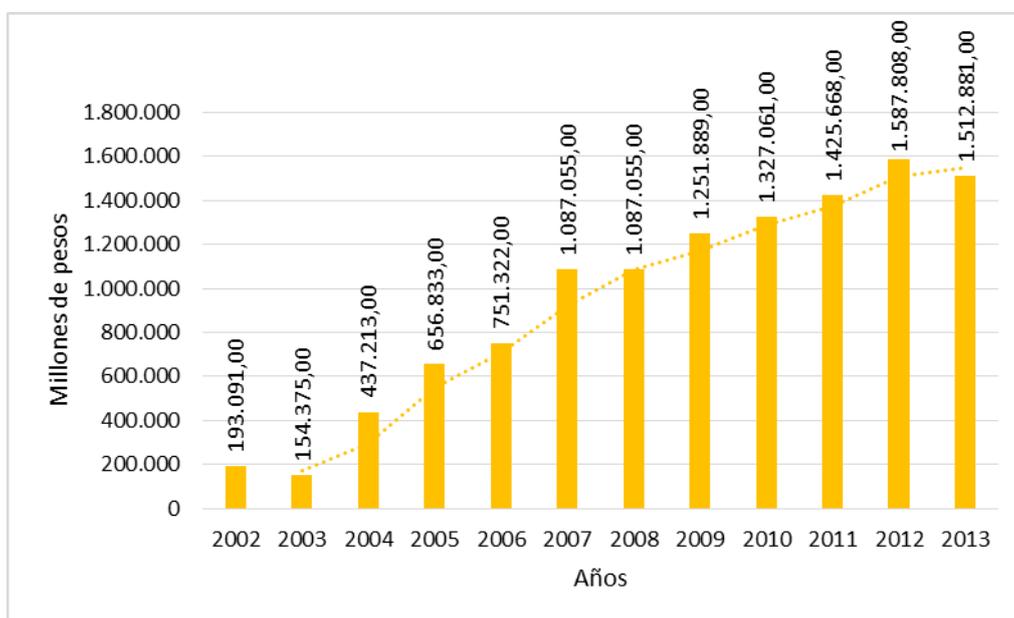
Aunque el gobierno nacional no cuenta con una cifra exacta, una de las cifras que más se acerca a la realidad del despojo de tierras es la proyectada por Luis Jorge Garay en el duodécimo informe de CODHES (2010), que es de cinco millones y medio

de hectáreas, distribuidas de la siguiente manera: 2.1 millones en la región Atlántica; 1.5 millones en la región Andina y 1.9 millones en otras regiones. Estos datos refuerzan el concepto de la incapacidad de la nueva organización institucional para reparar de forma masiva los derechos de la población víctima.

### **La importancia de los instrumentos del tesoro dentro de la política de restitución de tierras en Colombia**

La asignación presupuestal es uno de los instrumentos que contribuye de manera significativa a que la totalidad de la política pública funcione, por esta razón en este apartado se analizará la asignación presupuestal que ha tenido la política de atención a la población víctima del conflicto armado con el fin de observar la importancia fiscal que ha tenido el componente de restitución de tierras.

**Grafica 3. Recursos destinados a la prevención, atención y reparación de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia (2002-2014)**



Fuente: propia.

Como se observa en la gráfica 3, la asignación presupuestal destinada para la prevención, atención y reparación de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia refleja un incremento gradual a lo largo de los últimos años. Este aumento tiene su correspondencia en los siguientes acontecimientos, la sentencia T-025

que declara el estado de cosas inconstitucional bajo la ley 387/97, entre ellas la asignación presupuestal que esta ley había instaurado y la aprobación e implementación de la ley de justicia y paz ley 975/05 y de la ley de víctimas y restitución de tierras ley 1448 del 2011.

La asignación presupuestal para la atención de las víctimas tuvo un incremento considerable, sin embargo lo importante es determinar la priorización que se le dio o no a la restitución de tierras; así pues, al determinar la supremacía de este componente se observan 2 etapas de ejecución fiscal: la primera, correspondiente a la intersección entre el 2009 a 2010, finalización del gobierno Uribe y los 5 años de implementación de la Ley de justicia y paz (que introdujo el componente de reparación a través de la restitución de tierras), y la segunda etapa que corresponde al periodo vigente del gobierno Santos (2011- 2013), periodo de aprobación e implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras 1448 de 2011.

En la primera etapa y de acuerdo con el informe del Sistema Nacional De Atención Integral a la Población Desplazada SNAIP (2010), presentado por el gobierno de Álvaro Uribe, para el 2009 se asignaron \$1.3 billones de inversión para atender a la población desplazada; recursos que se distribuyen en los siguientes componentes: Prevención y Protección, Atención Integral y Verdad, Justicia y Reparación, de estos componentes el de Atención Integral concentra los mayores recursos (\$1.292.666 millones) y a su vez, esos recursos se encuentran distribuidos en Atención Humanitaria (\$643.442 millones), Atención Integral Básica (\$222.282 millones); Vivienda, incluyendo urbana y rural (\$429.000 millones); Tierras (\$89.772 millones); y Generación de Ingresos (\$72.306 millones). Y los recursos restantes los tiene el componente de Prevención y Protección que tiene asignados (\$34.395 millones).

**Cuadro 2: Recursos destinados a la atención de Población en situación de desplazamiento (2009-2010) en Millones de pesos**

COMPONENTES DE LA POLÍTICA		Presupuesto 2009	Presupuesto 2010
Prevención y protección		\$ 34.395	\$ 37.640
Atención Integral	Atención Humanitaria	\$ 515.287	\$ 643.442
	Atención integral básica	\$ 213.260	\$ 222.282
	Vivienda	\$ 380.919	\$ 429.000
	Tierras	\$ 59.000	\$ 89.772
	Generación de ingresos	\$ 124.200	\$ 72.306
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 1.258.899</b>	<b>\$ 1.327.061</b>

Fuente: propia.

Los dos componentes que más recursos recibieron durante este periodo (ver cuadro 2) son los que se disponen a la atención humanitaria de emergencia y la atención integral básica; esto que significa que la población desplazada recibió por parte del Estado ayudas de primera necesidad de carácter asistencial; al corte de 2010 y de acuerdo al Registro Único de población desplazada se contaba con 3.163.889 personas desplazadas que requerían ayudas primarias, y en conformidad con el presupuesto establecido, a cada desplazado (sin tener en cuenta la distinción de género o edad) le correspondería \$322.549, más o menos 184 UDS, para cubrir las necesidades de alimentación, alojamiento, servicios básicos de todo el año.

En lo relativo a la política de tierras, el informe mencionado (SNAIP, 2010), resalta que para la vigencia 2010, los recursos se incrementaron en 32%, sin embargo el gasto sigue siendo mínimo en comparación con las dimensiones del despojo, de 718.194 familias desplazadas y de acuerdo al Registro Único de Población desplazada el 95% de las familias reporta haber sido despojadas o haber abandonado algún bien, hasta el año 2010, se habían presentado en el registro único de propiedades y tierras abandonadas 43.115 predios abandonados y despojados de los cuales tan solo 4254 solicitudes de registro individual fueron tramitadas, el 30% finalizado con la protección efectiva del bien, el 19% continúa en trámite y un 35% no se resolvieron favorablemente o fueron levantadas las medidas de protección (Contraloría General de la República: 12, 2010) de

acuerdo al DNP la política de tierras tendría un costo aproximado de 4 billones de pesos, con los recursos disponibles para el año 2010 alcanzaría para restituir el 49% de la totalidad de los predios.

A pesar de los avances en la asignación presupuestal en materia de acceso a tierras, sus disposiciones quedan rezagadas frente a la magnitud del despojo, a la dispersión y heterogeneidad de la población afectada; los escasos recursos disponibles para la protección y restitución de las tierras de la población desplazada y un marcado desinterés de las entidades responsables impiden generar una solución definitiva a esta problemática (Contraloría General de la República, 2010).

### **La restitución de tierras: la puerta al desarrollo económico del país**

Después de haber analizado la coherencia interna y la estructura organizacional de la Ley 1448 del 2011, ahora se pasa al análisis del grado de corresponsabilidad que existe entre esta ley y otras políticas de desarrollo que se están ejecutando en el país, específicamente, procurando identificar la articulación entre el instrumento de restitución de tierras con el Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014) “Prosperidad para todos”.

En primer lugar, se destaca la relación existente entre la Ley 1448 de 2011 y el Plan Nacional de Desarrollo vigente en los siguientes sectores: innovación, agropecuario, desarrollo rural, infraestructura y transporte. Este plan busca la promoción de lo que el gobierno Santos denomina *las 5 locomotoras del desarrollo*, propuestas con el fin de generar crecimiento económico en el país; por su parte, la ley víctimas y restitución de tierras da prelación a proyectos agroindustriales productivos, mediante la instauración de contratos de usos de suelo en predios restituidos.

No obstante, el desarrollo económico nacional depende en gran medida del apoyo de la economía extranjera, lo que significa que los proyectos agro-económicos en tierras que se consideran parte del proceso de reparación de víctimas, son las mismas que se encuentran en la agenda del desarrollo con miras a garantizar inversión. Al respecto, Tenthoff y Eventon (2013) reprochan las intenciones *ocultas* que la ley de víctimas

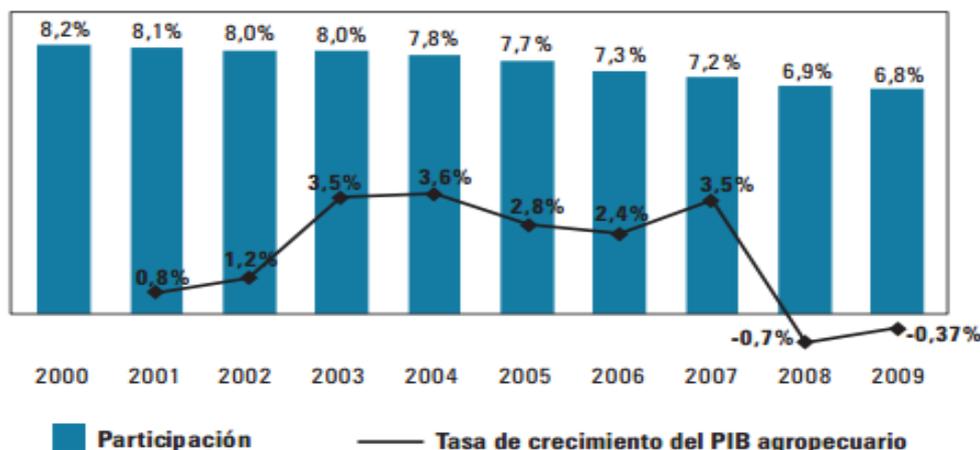
subraya como su mayor ventaja en la protección de los derechos de las víctimas, a saber:

...la Ley es un cínico intento de aprovecharse del apoyo popular a la reforma agraria y de las víctimas del desplazamiento forzado y, de esta manera: asegurar derechos de propiedad con fines empresariales; establecer la permanencia de industrias que se han beneficiado de los desplazamientos; modificar la naturaleza de la economía rural colombiana para favorecer los proyectos agroindustriales; y allanar el camino para futuras inversiones en recursos y terrenos en Colombia (Tenthoff & Eventon; 2013:2).

En este contexto, las conexiones que se establecen entre el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de víctimas, tiene que ver con aspectos puntuales y claves como: las intervenciones del territorio por capitales extranjeros, modelos productivos rentables basados en la intervención económica foránea y la oferta de mano de obra y movilidad de derechos de propiedad en el sector rural colombiano, asociados a la activación del sector agrícola, pero con asistencia directa de los mismos reclamantes de tierras, que son las mismas víctimas (Tenthoff & Eventon; 2013:2). Todo ello, implica que el Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo, focalice su esfuerzo por atender a las víctimas mediante el fortalecimiento del sector rural-agrario, el cual es uno de los sectores estratégicos por su potencial expansión y porque, en los últimos años, este sector ha representado un porcentaje importante de participación en el PIB colombiano.

Según datos del DANE (2009), al año 2009, la agricultura colombiana representaba el 6,8% del PIB total (Grafica 2), y este sector era el tercer generador de empleo de la economía con un 18,6%, después del comercio (25,9%) y los servicios comunales (19,6%), y sus exportaciones representaron el 18% del total después del petróleo y sus derivados.

**Gráfica 4. Tasa de crecimiento del PIB total y agropecuario y participación en el PIB total**



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014)

En lo referente a las intervenciones en el territorio, el artículo 60 del PND, suprime las restricciones en cuanto a la adjudicación de terrenos baldíos y los límites máximos de titulación, lo que significa que después de la formulación del PND (2010), se puede acceder a la adjudicación y adquisición de tierras de grandes superficies, si el interesado muestra que en estos predios, se desarrollarían proyectos agropecuarios o forestales (González & Henao, 2012). Por su parte, en el artículo 99 de la Ley 1448 permite la realización de contratos entre el desplazado que posea un predio objeto de restitución y un interesado que puede ser el ocupante de buena fe, siempre y cuando se señale la realización de un proyecto agroindustrial productivo. Estos contratos de transacción instituidos en la ley 1448 y la supresión de las restricciones en los que respecta a titulación y adjudicación de tierras del PND manifiestan la prelación a los fines económicos a partir de la disociación entre la propiedad y el uso de la tierra.

El objetivo de restituir la propiedad de la tierra y a su vez, aprovechar los proyectos productivos, tiene un efecto colateral para aquellas víctimas a las que se les restituya sus predios con un proyecto agroindustrial en funcionamiento, porque la ley no ofrece garantías materiales y jurídicas que les permita subsistir y reconstruir su proyecto de vida anterior, por el contrario, los incluye en un modelo de desarrollo donde no sólo estarían ofreciendo la tierra al capital, sino que se incorporarían como mano de obra dentro de esos mismos proyectos, pasando de ser “campesinos de subsistencia a

jornaleros asalariados” (González & Henao, 2012); al respecto, el antiguo Director de INCODER, Juan Manuel Ospina, retomado por Tenthoff & Eventon (2013:10) expresó que aquellas personas que vuelvan a sus tierras como mano de obra para una gran compañía: “recibirían unos ingresos como socios... y se designarán algunos espacios para que la mano de obra pueda tener cultivos alimentarios”. A esto, Ospina añadió que: “el que no se adapte tiene que salir. En este proyecto debe primar el interés general” (Tenthoff & Eventon, 2013:10).

En este sentido, la Ley 1448 de 2011 no parece suministrar respaldo a los campesinos desplazados que desean retornar a sus tierras y practicar su oficio anterior, que era la agricultura; por el contrario, establece los mecanismos para que los campesinos participen en proyectos de diverso índole (agroindustria, infraestructura, turismo o minería), pero asociados al desarrollo de macroproyectos extranjeros, siendo a su vez, consideradas las locomotoras del desarrollo.

Tanto los objetivos del PND, como los de la Ley 1448 de 2011, apuntan a que se den procesos de restitución de tierras sin afectar los proyectos agroindustriales, esto con el fin de fortalecer la inversión nacional y extranjera; para el director del instituto de desarrollo rural, Alejandro Reyes, el objetivo de la Ley 1448 podría asumirse como parte de la reducción de los riesgos que han mantenido alejado a los inversionistas en pro del desarrollo económico del país, ofreciendo garantías asociadas a la reducción del impacto que tienen las víctimas en la comunidad internacional (Roa, 2012).

Por otra parte, existe una coherencia entre el PND y la Ley 1448 de 2011 que se refleja en la consecución de un mismo objetivo, y pese a que parecen como instrumentos de distinta naturaleza, el objeto es siempre transversal al desarrollo económico del sector agrícola, el cual se convierte en pieza clave de la inversión extranjera.

Veamos, a través de los siguientes mapas, las evidencias de cómo se desarrolla este proceso. La Ley 1448 para poder ejecutar los procesos de restitución de tierras definió unas macro-regiones (ver mapa 2) bajo los siguientes criterios: seguridad en la

zona, magnitud histórica del despojo y viabilidad en los procesos de restitución; en coincidencia, estas macro-regiones representan las regiones donde existen cultivos de palma de aceite y explotación minera (ver mapa 3 y 4), siendo este tipo de proyectos macroeconómicos el resultado directo del auge en la inversión extranjera en Colombia (ver gráfica 4), cercano al incremento de políticas de control militar de las zonas anteriormente en disputa por el conflicto armado.

**Gráfica 5. Inversión extranjera en Colombia en dólares**



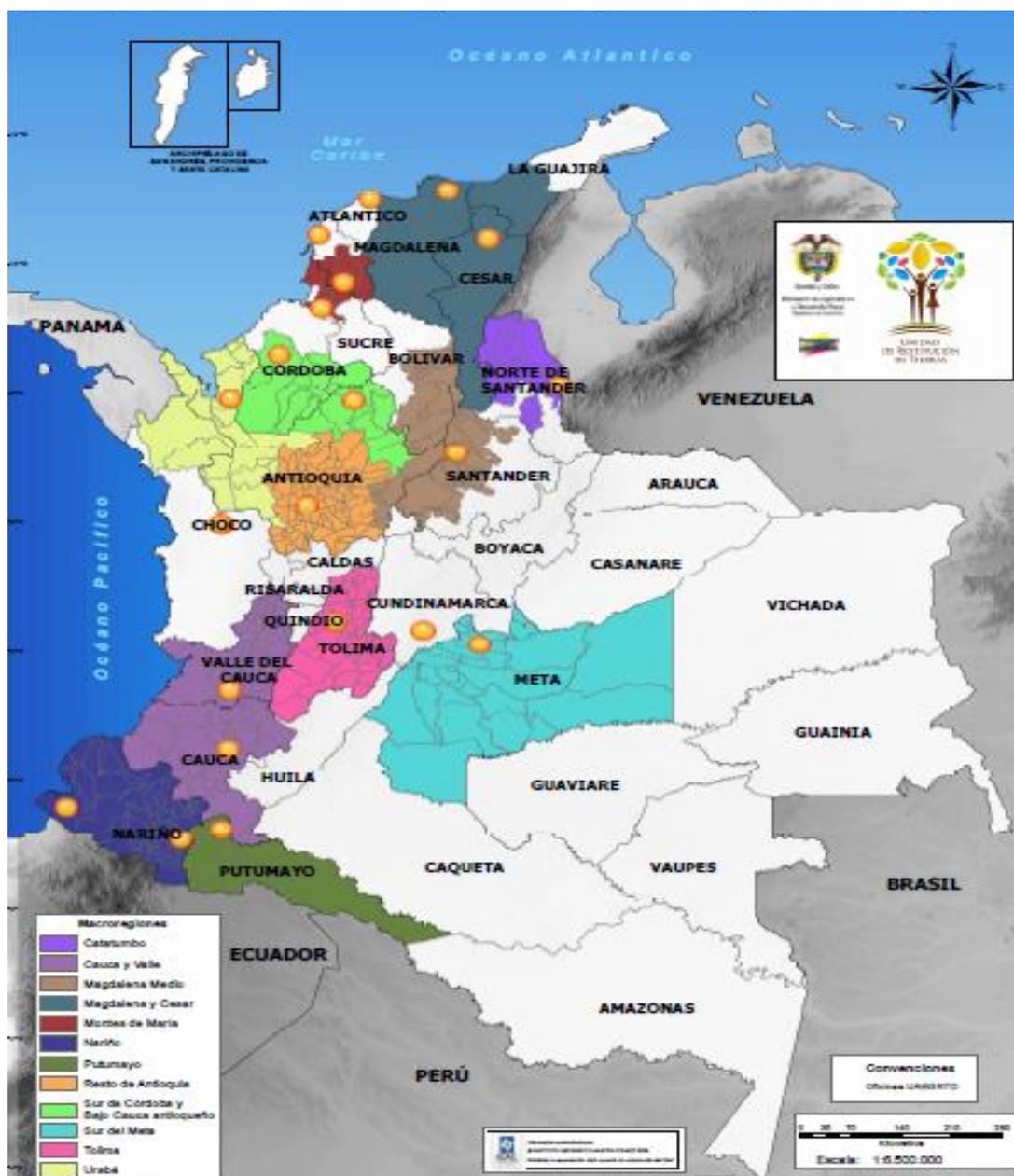
Fuente: propia.

Según un informe de la organización internacional Peace Brigades International (PBI), el 40% de territorio colombiano esta concesionado o solicitado por compañías multinacionales para realizar proyectos de extracción de minerales e hidrocarburos (PIB, 2011). A esto hay que adicionarle que la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio con Estado Unidos y la Unión Europea, han dispuesto que la economía del país dependa mayoritariamente de la inversión extranjera y la minería, y a su vez que estas compañías necesiten cada día de más tierras y recursos para continuar sus procesos productivos (Tenthoff & Eventon, 2013).

Esto demuestra que el instrumento de restitución de tierras privilegia una política de apertura económica al modelo neoliberal de libre competencia por el acceso a los

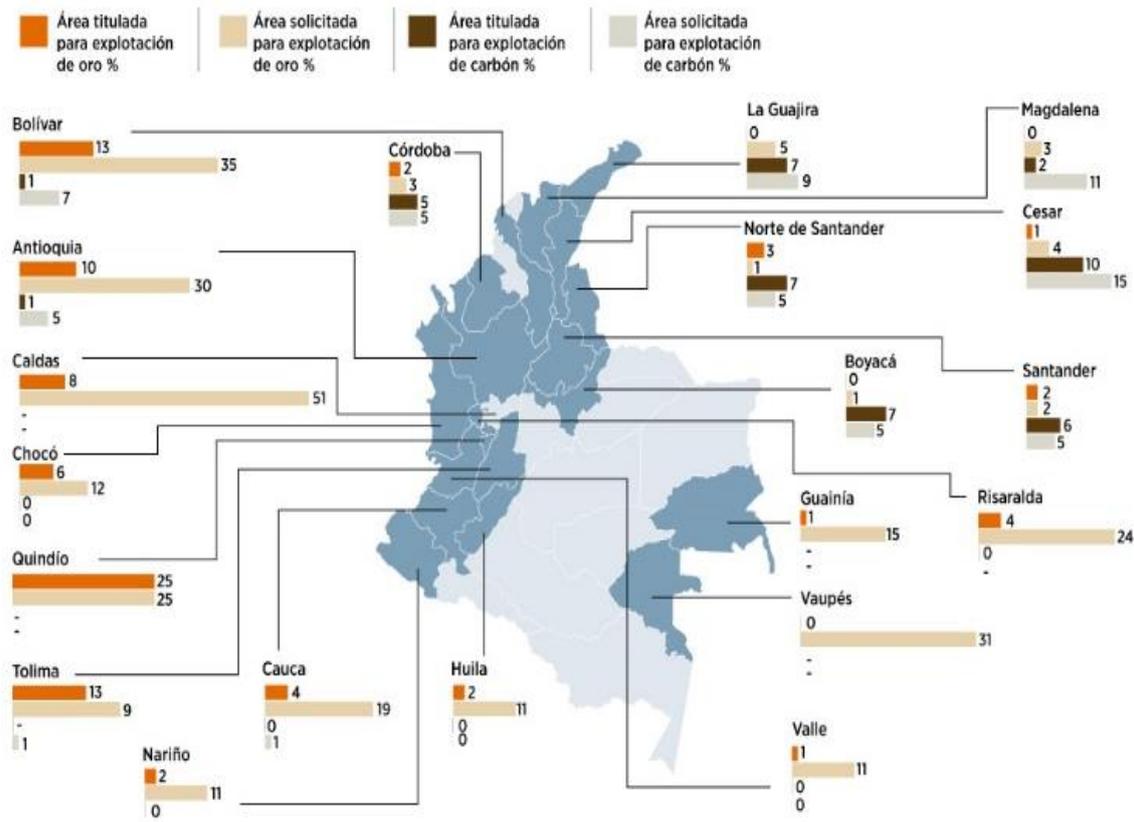
recursos, pero con la consecuencia de que la reparación de los derechos de las víctimas queda supeditada a la inversión de capitales extranjeros en proyectos que se consideran claves para garantizar el funcionamiento de las locomotoras del progreso.

**Mapa 2. Macro-regiones focalizadas para la restitución de tierras**



Fuente: Unidad de Restitución de Tierras (2012).

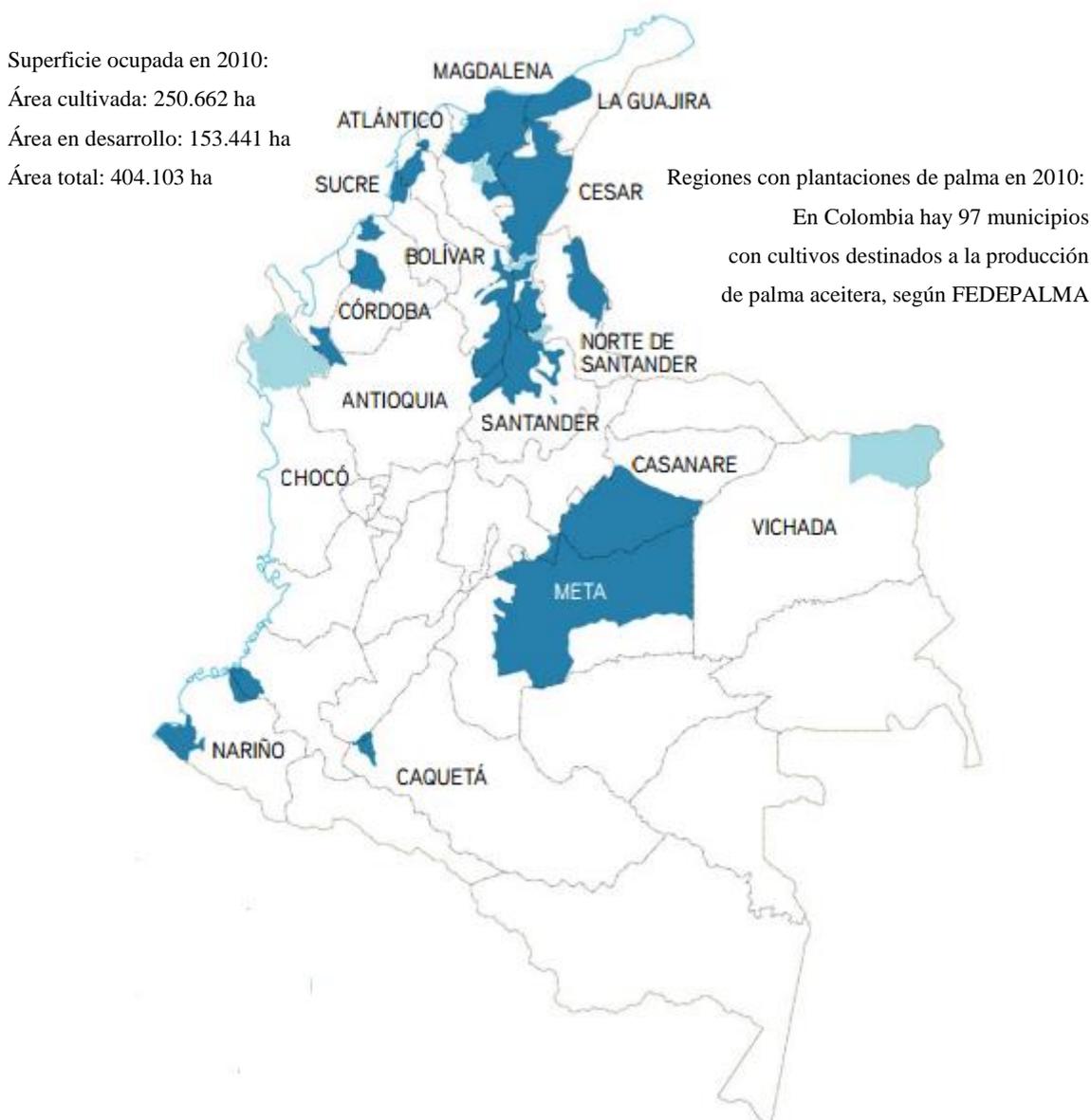
### Mapa 3. Departamentos con títulos y solicitudes para explotación minera



Fuente: Unidad de Restitución de Tierras (2012).

A manera de ilustración de la magnitud de esta correlación entre inversión extranjera y concesión de títulos para la explotación de recursos mineros encontramos las declaraciones de una organización de víctimas en la región del Catatumbo (sub-región ubicada en el noreste del departamento de Norte de Santander, Colombia. Más específicamente en la Cordillera Oriental), como el MOVICE (2013), quien denuncia que en esta zona existe concentración de tierras en manos de empresas dedicadas al cultivo extensivo de palma africana (ver mapa 4) y a la extracción de carbón (ver mapa 3). Lo que significa el progresivo afianzamiento de la política gubernamental de internacionalización de la economía mediante la inversión extranjera, la cual en Colombia “aumentó de 438 a 3.000 millones de dólares y alcanzó una histórica cifra de 855 millones de dólares en actividades petroleras” (MOVICE, 2013).

#### Mapa 4. Municipios con plantaciones de Palma aceitera



Fuente: Moritz Tenthoff y Ross Eventon (2013)

Como se puede apreciar, las condiciones establecidas para poder realizar los respectivos procesos de restitución requieren la existencia y permanencia de las condiciones de seguridad democrática (control del territorio por parte del Estado). En tal caso, la seguridad jurídica sobre la tenencia y uso de la tierra es un escenario político que coincide con las seguridades estatales y jurídicas que requieren las empresas nacionales y extranjeras para invertir.

Aquí es importante resaltar que otro de los objetivos incluidos en el plan de desarrollo es “facilitar el acceso a la tierra con fines productivos a través de la implementación de la Ley General de Tierras y Desarrollo Rural” (PND; 2010). Aunque la ley todavía se encuentra en consulta previa con las comunidades indígenas y afro, según el presidente Santos, ésta ley se complementa con la Ley 1448 de 2011, pero ambas leyes corresponde en sí mismas, a: “una iniciativa para modernizar la Colombia rural mediante mecanismos como la formalización de la propiedad rural” (Tenthoff & Eventon; 2013).

Todo lo anterior indica que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, como interventor en favor de la reparación de los derechos a las víctimas, se basó en una serie de instrumentos para privilegiar sus metas políticas a nivel económico y el posicionamiento de los intereses agroindustriales de sus locomotoras del desarrollo a nivel internacional, y al mismo tiempo, concibió como estrategia de cambio a su favor, la inconstitucionalidad que representaba la Ley 387 de 1997 como fórmula política para reparar los derechos vulnerados de las víctimas ofreciendo otras garantías constitucionales como el acceso al trabajo y la recuperación de los títulos legales de sus tierras.

En complemento, en lo referente al crecimiento y desarrollo económico, la política de atención a las víctimas demuestra la tesis esbozada hace varios años por el economista y ex miembro de la Junta Directiva del Banco de la República Salomon Kalmanovich, la cual sostiene que: “para un país en conflicto como Colombia la inversión en seguridad, también reconocido como gasto en defensa y seguridad, permite un mayor crecimiento y desarrollo: a mayor seguridad, más inversión nacional y extranjera, más empleo y más desarrollo” (Instituto de estudios geoestratégicos y asuntos políticos, 2010). Esta tesis ya demostraba que la política inicial de seguridad democrática desarrollada en el gobierno Uribe (2002-2010) ha seguido su curso natural en la política de Santos, sólo que en este último, la Ley 1448 de 2011 le provee instrumentos de organización, autoridad y tesoro para respaldar el proceso de la restitución de tierras a las víctimas como medio para legitimar el desarrollo socio-económico a través de garantías a las entidades extranjeras inversoras en macro-

proyectos mineros y agrícolas en las mismas macro-regiones que han sido destinadas para la reparación a las víctimas.

En contraste, como lo sostiene el senador Enrique Robledo “la política de restitución de tierras es una cortina de humo que ni humo echa” (Senador Enrique Robledo, 2012), porque hasta la fecha no ha restituido de forma real ni una sola hectárea de tierra a las víctimas de la violencia, pero sí se ha impulsado el libre comercio y la concentración de la tierra bajo el principio de la libre competencia económica. Según este último argumento, la política presenta una falla fundamental en la forma como se han de materializar las reparaciones mediante la restitución de tierras, debido al bajo impacto de recepción de víctimas y al sentido de concentración capitalista de la tierra con fines de transformar los terrenos de los despojados en zonas industriales, de explotación minera y zonas de valor económico para las empresas multinacionales.

## CONCLUSIONES

El análisis de las instituciones políticas y de los actores involucrados trae consigo el estudio integral de las instituciones políticas actuales, en este sentido, se reconoce que las instituciones constituyen la base de cualquier sistema político, puesto que afectan el desempeño económico y social de una comunidad y a su vez, ofrecen una estructura a las acciones que ejecutan los actores involucrados en el diseño de políticas públicas; por tanto es posible afirmar que las instituciones se componen de reglas, normas y costumbres de operación dentro del sistema político y al mismo tiempo, son las estructuras que permiten afianzar y encauzar relaciones económicas, sociales, jurídicas y políticas entre los subsistemas sociales. Central al enfoque empleado es pues, la perspectiva de que las instituciones y las organizaciones sociales, económicas y políticas son estructuras que se pueden identificar por sus procesos, en especial, por aquellos en los cuales los individuos participantes (colectivos o individuales), crean valores, normas y principios reguladores como marcos cognitivos dentro del orden de las cosas, permitiendo reconocer el comportamiento de los individuos participantes dentro de las estructuras.

El aporte central de la concepción institucionalista sociológica empleada a lo largo del presente trabajo fue la comprensión de la manera como los individuos (actores individuales y colectivos) y las instituciones se relacionan mutuamente, lo que permitió profundizar en la naturaleza de las organizaciones sociales y políticas asociadas a la formulación de los instrumentos de restitución de tierras enmarcados dentro de las políticas de atención y reparación de las víctimas del conflicto armado y la violencia en Colombia a lo largo de los dos últimos periodos presidenciales, el de Álvaro Uribe (2002-2010) y el actual presidente Juan Manuel Santos (2010-2014).

Del mismo modo, en esta concepción o enfoque fue fundamental identificar cómo los actores se adaptaron al proceso político de la democracia constitucional en Colombia, puesto que asumieron desde diversas perspectivas que la política de atención a las víctimas tiene tanto un componente legítimo de autoridad para imponer estrategias de desarrollo socio-económico e inversión en sectores claves como la minería y el

sector agrícola, como a su vez, el surgimiento de las víctimas y las organizaciones civiles en defensa de los derechos de las víctimas que insisten en la falta de garantías para que el gobierno cumpla lo propuesto tanto en la Ley 387 de 1997 y la actual Ley de víctimas 1448 de 2011. Estas polarizaciones demuestran que subyace un principio democrático deliberativo en la búsqueda de instrumentos coherentes y efectivos para la restitución de los derechos vulnerados de la población víctima en Colombia.

En términos generales, el nuevo institucionalismo permitió identificar los compromisos normativos, las habilidades cognitivas (racionalidad limitada) y el control social (capacidades) de los actores que participaron de la formulación de la Ley 1448 de 2011. A la fecha, los diferentes entes gubernamentales, tales como: la Presidencia de la Republica, el Ministerio de Agricultura, el Centro de Memoria Histórica, el Departamento para la Prosperidad Social, entre otros, han planteado la problemática de la restitución de tierras, a partir de la base del despojo de tierras y territorios, la cual según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR, 2009) está asociada a los medio utilizados por los diferentes grupos armados ilegales responsables de los despojos, y por la producción o uso de las tierras y territorios despojados. Esta relación denota la dependencia entre el conflicto armado, la distribución y tenencia de la tierra rural; postulado que es coincidente con la proposición hecha por la academia y las instituciones no gubernamentales sobre las causas estructurales del conflicto armado, el desplazamiento forzado y el despojo.

En los estudios profesionales de los centros de investigación universitarios, ya sea que estén ubicados en el contexto internacional europeo o latinoamericano, como en el contexto nacional y regional colombiano, se observó una revaluación política, social, económica, política y cultural de la situación del desplazamiento forzado en Colombia, teniendo en cuenta que es un fenómeno en el que se encuentran miles de familias, provenientes en su mayoría de las zonas rurales de las cuales han sido desplazado por factores, tales como: la ausencia de una reforma agraria equitativa, la violencia armada producto de fuerzas beligerantes como la guerrilla, el paramilitarismo o el narcotráfico, y la violación de sus derechos fundamentales, entre otras. En su conjunto, la comunidad académica reconoce que la presencia del narcotráfico, la guerrilla y el paramilitarismo,

aunado a los intereses políticos y económicos de diversos sectores (clase política, empresas, inversores extranjeros), terminaron por convertir el problema agrario y territorial en Colombia en un tema de control sobre las tierras productivas del país, involucrando a masas de campesinos y comunidad étnicas que se vieron en medio de un conflicto armado por el territorio, y que ahora son considerados víctimas y a la vez socios económicos de los nuevos macro-proyectos productivos instalados con capitales extranjeros en las macro-regiones donde se llevan a cabo los procesos de restitución de tierras.

En este contexto, encontramos la existencia de diversas fuentes institucionales y académicas que han encontrado en el tema de la restitución de tierras en Colombia un objeto de reflexión para la política pública. Entre las investigaciones más relevantes tanto a nivel internacional como nacional, se encontraron en primer lugar, las orientadas a describir, analizar y reconstruir las causas que determinan el proceso histórico de la reforma agraria o distribución de la tierra en Colombia (Ibáñez & Querubín, 2004; Albán, 2011; Flórez & Cols., 2011). Aquí se incluyeron las investigaciones sobre la presencia del narcotráfico y de otros actores armados al margen de la ley como causas determinantes para la existencia del desplazamiento (Rubio, 2004; Reyes, 2009) e investigaciones que reconocían a dichas fuerzas como los actores que impiden el retorno y la reparación integral de las víctimas (Chávez y Falla, 2005, Gómez-Isa, 2010; Chávez y Romero, 2010). Con base en sus aportes se reconoce la magnitud del conflicto armado y de las víctimas en las diferentes regiones de Colombia.

En segundo lugar, encontramos investigaciones centradas en el análisis de las políticas públicas de restablecimiento de los derechos jurídicos y sociales en Colombia, ubicadas dentro del marco del derecho internacional humanitario, concretamente, en el derecho a la reparación integral (incluida propiedad y vivienda) según el derecho internacional (Leckie, 2004; Pinheiro & Gómez, 2004; Estupiñan, 2012; Becerra, 2010; Kalmanovitz, 2010; Trujillo, 2012). El tema de la restitución y la protección de tierras de la población desplazada ha obtenido una relevancia en el contexto internacional, especialmente dentro del derecho internacional humanitario, debido a que la restitución, dentro de la ley internacional, se entiende como una forma de reparación o de justicia

restauradora para esta población y dentro del contexto estatal nacional, porque el desplazamiento forzado constituye una problemática relacionada con el control legal y legítimo del territorial nacional, incluido el control fiscal de las propiedades privadas. Por ello, el tema de la restitución de tierras se considera un instrumento eficaz para el diseño de políticas de desarrollo económico y la obtención de poder político.

En tercer lugar, encontramos otros estudios enfocados en el análisis de los factores determinantes que soportan el proceso estatal de la reparación en Colombia, basados en el análisis de experiencias en las que se ha llevado a cabo la reparación de víctimas mediante la herramienta de la restitución de tierras en el contexto de la justicia transicional (Uprimny & Saffon, 2009; Bolívar, 2009). Aquí se incluyeron investigaciones publicados en revistas de circulación mundial y nacional relacionados con las alternativas jurídicas y de política pública para convertir la restitución de tierras en el instrumento de reparación integral de las víctimas (Gómez & Bernal, 2009; Sánchez, 2009; Uprimny & Sánchez, 2010), en otros documentos se enfatizó el empleo de la Ley 1448 de 2011 como el modelo base para una reforma equitativa de las tierras agrícolas y como mecanismo político para garantizar la paz y el fin de la violencia (post-conflicto) (Ibáñez, 2009; Flórez y Cols., 2011; Castro y Cols., 2012).

Con base en los estudios consultados, así como atendiendo a las diversas miradas existentes sobre el problema de la restitución de tierras, provenientes de los organismos políticos colombianos, de los organismos internacionales de derechos humanos, de las organizaciones de víctimas y las manifestaciones de los victimarios, es claro comprender que en el caso de Colombia, el desplazamiento forzado es un fenómeno que tiene claros rasgos económicos, políticos y sociales, y las consecuencias se traducen en dinámicas históricas de desigualdad, inequidad, injusticia e impunidad. Situación que conlleva a un balance negativo en la ejecución del instrumento de restitución de tierras.

Sumado a lo dicho, encontramos situaciones específicas que sufren las poblaciones más vulnerables del país (acceso restringido a la tierra, vulneración de los derechos humanos, etc.), lo que genera las condiciones para que se sostenga la violencia

como continuación de los medios que sostienen la lucha armada; esto último constituye el factor principal que conlleva al desplazamiento forzado en Colombia (Sandoval, 2009:3). En Colombia, los desplazamientos forzados se llevan a cabo especialmente en los municipios con zonas rurales, en donde los actores armados desvirtúan el derecho de la población civil, atentando contra su integridad y violando sus derechos básicos.

De lo expresado hasta este punto, es importante resaltar que el actual gobierno nacional en cabeza del presidente Santos, definió la política de restitución de tierras en la Ley 1448 de 2011 como el único avance efectivo de la política de gobierno frente al reconocimiento de los derechos vulnerados de la población desplazada. Así mismo, producto del consenso entre el Gobierno Nacional, diversos sectores políticos y de la sociedad civil (Min. Agricultura, et. Al, 2010), se llegó a considerar que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras constituía para el país un marco legal sin precedentes para recomponer el tejido social y en la adopción de medidas efectivas en favor de las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado.

La anterior demuestra en parte el privilegio de la restitución de tierras como el instrumento político para superar la visión asistencial de las políticas de restitución de tierras anteriores, especialmente la propuesta en la Ley 387 de 1997, y como mecanismo institucional para establecer una brecha política entre el modelo de negociación con los grupos armados al margen de la ley (paramilitares) propuesto por su antecesor presidencial Álvaro Uribe y el modelo político que propone actualmente el presidente Santos.

A partir del análisis de los instrumentos de política se logró dilucidar el papel que las instituciones y los distintos actores jugaron en la determinación de los resultados sociales y políticos desde la formulación y aprobación de la Ley 1448 del 2011, establecida como el instrumento político para garantizar el derecho fundamental a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado. El análisis de este instrumento fue útil porque nos permitió ver cuáles instituciones y qué actores lograron que se privilegiaran ciertas prácticas y discursos sobre la problemática de restitución de tierras para la formulación de la política pública en cuestión.

La ley de víctimas y restitución de tierras 1448 del 2011, al incluir como parte de su coherencia interna el derecho que tienen las víctimas del desplazamiento forzado, se constituye por parte de las autoridades de gobierno como unos de los mecanismos más adecuados, histórica y políticamente, para recuperar las tierras despojadas y abandonadas a causa del conflicto, creando una serie de instituciones encargadas de llevar a cabo los procesos de restitución que no tienen independencia de las demás instituciones establecidas para la atención a las víctimas; dentro del componente de la restitución de tierras la configuración de herramientas encaminadas a proteger los derechos de los terceros de buena fe, la distancia de complementariedad entre esta política y la política de retorno, así como la obligatoriedad del registro de las tierras despojadas para acceder a los procesos de restitución, son en conjunto elementos que tienden a garantizar y lograr los objetivos propuestos en la ley para la restitución de las tierras (el retorno de las víctimas a sus lugares de origen y la recuperación de sus proyectos de vida).

No obstante, pese a que la Ley 1448 del 2011, en las disposiciones correspondientes a la restitución de tierras, establece una serie de mecanismos de visibilización, registro y reactivación de la vida económica de las víctimas, estos mismo mecanismo imposibilitan el acceso concreto a la reparación, puesto que mientras el fin es lograr, a través de la restitución, el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones sufridas a causa del conflicto armado, los mecanismos dispuestos van dirigidos a lograr la legalización de los títulos para reactivar el mercado de tierras, en beneficio final de los grandes capitales extranjeros, esto significa que las estrategias y herramientas formuladas para garantizar el cumplimiento del objetivo de restituir a las víctimas muestran una incoherencia entre los medios y el fin propuesto en el instrumento de restitución de tierras de la Ley 1448 del 2011 con respecto a la política de atención de las víctimas.

A nivel de organización, la estructura institucional que crea la Ley 1448 de 2011 para la atención a las víctimas del conflicto armado y la violencia en Colombia, presenta un desajuste organizacional, debido en primer lugar, a la transición de las instituciones

anteriores hacia las nuevas en el actual gobierno (generando desconfianza al funcionario de turno por el desconocimiento de las víctimas sobre los procedimientos para reclamar sus tierras) , al tiempo que dicha estructura carece de las herramientas políticas para articularse a los planes de desarrollo regional donde se inscribe la población reclamante de tierras, lo que se traduce en la falta de coordinación y correlación entre la institución nacional de atención y las instituciones de orden regional, quienes no se encuentran en capacidad de atender la totalidad de las víctimas, especialmente por el mismo desconocimiento de las estrategias y de los procedimientos que deben llevarse a cabo a nivel regional. Por parte de las víctimas, la pérdida de confianza en las organizaciones y la desprotección estatal, cuando hacen efectivos sus reclamos en las zonas de despojo, los deja en una situación de vulneración tan inminente como la que dio origen al desplazamiento forzado inicial, enfrentándose a nuevos enemigos: los ejércitos anti-restitución, quienes operan en la clandestinidad realizando ejecuciones selectivas de líderes de reclamación.

Con respecto a la relación entre la Ley 1448 con respecto al PND (2010-2014) y las políticas de inversión para la ejecución de las locomotoras del progreso, es evidente que el propósito de la restitución de tierras se da por la vía al desarrollo económico del sector agrícola, pero en función de brindar garantías al sector inversor extranjero, esto con el fin de reencauzar el proceso de la restitución hacia el interés privilegiado del progreso socio-económico de las clases dirigentes y las élites económicas del país.

En tal sentido, la reparación integral de los derechos de las víctimas, asociados al libre desarrollo de su forma de vida y cultural, se ve sometida al objetivo fundamental que reclaman las locomotoras del desarrollo: garantizar el perfil político del gobierno actual, es decir, su proyecto de una prosperidad democrática basada en la recuperación del territorio nacional por vía administrativa y legal, lo que se traduce en garantizar a la inversión extranjera una rentabilidad económica a mediano y largo plazo, con base en la restauración de los derechos de propiedad y usufructo de la tierra, es decir, convertir a las víctimas en pequeños inversores o socios de proyectos económicos, atractivos a la inversión extranjera.

La ley 1448 de 2011, según su objetivo central, tenía un carácter social y el PND un carácter netamente económico en busca del aporte de inversión extranjera; sin embargo como el PND es el referente para la construcción de políticas públicas de la atención de víctimas, queda claro que el interés económico del gobierno Uribe y Santos primó sobre el interés social, agregando que, según los actores gubernamentales defensores de la Ley de víctimas, asumían que el desarrollo económico facilitaría el desarrollo social y por ende, eliminaría las causas estructurales que condujeron al desplazamiento forzado, la violencia, el narcotráfico y la existencia de fuerzas irregulares de guerra.

En síntesis, en la formulación del instrumento de restitución de tierras se ve reflejada la imposición de una postura y de una visión del problema del desplazamiento forzado y de su posible solución: la restitución de tierras. Mediante esta política se institucionalizan la victimización del campesinado causado por el despojo y la desprotección de derechos individuales sobre las tierras, ocurrido a lo largo de los últimos 50 años en Colombia, al tiempo que se legalizan los intereses de grupos empresariales extranjeros, quienes de manera legal, podrán continuar con la explotación y uso del suelo de los territorios despojados a los campesinos, afro-descendientes e indígenas a quienes en el mejor de los escenarios se les restituirá una inapreciable parte de su patrimonio y gracias a ello nunca recuperar su proyecto de vida.

Esto significa que la agricultura y los grandes proyectos minero-energéticos, representa la base del desarrollo económico del país, y que la ley de víctimas y restitución de tierras es el instrumento de autoridad y de tesoro que establece los mecanismos que aseguran la legalidad y presencia de estos proyectos ya que la mayoría de los mega-proyectos de minería, biocombustibles, etc. se concentran en los territorios de mayor despojo y desplazamiento.

A los aspectos formulados en la ley 1448 mencionados anteriormente que podrían provocar la no reparación efectiva a muchas víctimas, se suma que el instrumento de autoridad como tal, apoya la legalización de la tenencia o

aprovechamiento de tierras apropiadas indebidamente o ilegalmente para ciertos sectores, especialmente el sector económico (minería, palma de aceite, ganaderos y bananeros), debido a la relación que se observa entre los objetivos del plan nacional de desarrollo del presidente Santos y los objetivos de la ley 1448 que dejan claro la existencia de un programa económico neoliberal. No obstante, la Ley de víctimas y restitución de tierras, ley 1448 no es un instrumento de autoridad único sino que forma parte de un conjunto de políticas más profundo como lo es la ley de desarrollo rural y el PND que buscan modernizar el campo colombiano.

## BIBLIOGRAFIA

- Albán, Álvaro (2011). Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. En: *Revista de Economía Institucional*, vol. 13, N° 24, primer semestre/2011, pp. 327-356.
- Albuja, Sebastián (2010). *Un nuevo impulso a la devolución de tierras. Hacia la restitución de la propiedad de la población desplazada en Colombia*. Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC). Consejo Noruego para los Refugiados. Noviembre de 2010. Consultado en: [www.internaldisplacement.org](http://www.internaldisplacement.org). Consultado el: 23 de mayo de 2013.
- Almond, g. A., y Powell, g. B. (1978). *Comparative politics. System, process and Policy*. Boston, USA: Little Brown,.
- Amezquita Ochoa, Alexander (2009). “Poéticas del desplazamiento. Dimensiones culturales de la reinención de la vida en mujeres colombianas desplazadas hacia el Ecuador”. *Programa estudios en antropología. Maestría en ciencias sociales con mención en antropología*. Asesor de tesis: Mercedes Prieto. Facultad latinoamericana de ciencias sociales, sede Ecuador. Diciembre 2009.
- Ballen R., Carolina y Montoya V., David Ricardo (2012). “La reparación administrativa a las víctimas del conflicto armado en Colombia, es un derecho fundamental?”. *Monografía de grado*: Universidad Libre de Colombia, Facultad de Derecho. Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas. Bogotá, Colombia.
- Becerra Becerra, Carmen Andrea (2010). *Estándares internacionales en materia del derecho a la reparación integral. Balance de su aplicación frente a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Observatorio a la verdad, justicia y reparación. Bogotá, Colombia. pp. 128-162.
- Betancur Díaz, Ana maría. (2003). *Ensayo individual de desplazamiento forzado en Colombia causas políticas y actores armados en desplazamientos*. Consultado en: <http://agora.unalmed.edu.co/desplazados/canal3/proyectos/200301/individual/Causas%20Pol%EDticas%20y%20Actores%20Armados.pdf>. Consultado el 12 de noviembre de 2011.
- Bolívar Jaime, Aura Patricia (2009). Mecanismos de reparación en perspectiva comparada. En: *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Comunidad Europea: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia). pp. 71-145.
- Castano-Mesa, L. M. (1999). “La Distribución de la Tierra Rural en Colombia y su Relación con el Crecimiento y la Violencia.” *Tesis de Maestría*. Universidad de Los Andes. Bogotá, Colombia.
- Castro Romero, Rosalbina; Erika, Salazar Duque & Susa Murillo, Sandra Mónica (2012). “*Reforma agraria en el territorio dentro del marco de la política de justicia y paz*”. Monografía de grado para optar al título de abogado. Asesor: Dr. Bersarión. Cali, Colombia: Universidad Libre.

- Chávez Plazas, Yuri Alicia & Falla Ramírez, Uva (2005). Representaciones sociales acerca del retorno en población en situación de desplazamiento asentada en el municipio de Soacha. En: *Revista Tabula Rasa*. Bogotá - Colombia, No.3. pp. 271-292, enero-diciembre de 2005. Bogotá, Colombia: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.
- Cotes Ángel, José Luis. “*Los retos de la Ley de Víctimas dos años después*”. En: La silla vacía. Agosto 27 de 2013. Bogotá, Colombia. Consultado en: <http://www.lasillavacia.com/content/dos-anos-de-la-ley-de-victimas-y-aun-se-presentan-grandes-retos-45120>
- Cubides, Fernando y Domínguez, Camilo (2005). Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuración Territoriales. CES. U. Nacional. Bogotá, Colombia.
- Currie, L. B. (1950). “The Basis of a Development Program for Colombia.” Report of a mission headed by L. Currie and sponsored by the International Bank for Reconstruction and Development in collaboration with the Government of Colombia. Washington, D.C.
- De Bruijn Hans A., Hans A. M. Hufen (1998), “The Traditional Approach to Policy Instruments”. In: G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 11-32.
- De Ferranti, D., G. E. Perry, F. Ferreira, y M. Walton (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*. World Bank Office of the Vice President for Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.
- Estupiñán Silva, Rosmerlín (2012). El derecho internacional y las víctimas de crímenes de guerra en Colombia. En: *Revista De Derecho*. Universidad del Norte. N°. 37. pp. 131-164. Barranquilla, Colombia.
- Flórez, Carmen Graciela, Mosquera, Jemay& Canal, Alejandro (2011). Conflictos del territorio y restitución de tierras en Colombia. En: *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*. N°. 0. pp. 7-21. RIAEE. Madrid, España. Consultado en: [www.iaee.eu](http://www.iaee.eu).
- Forero, Edgar. (2003). “El Desplazamiento Interno Forzado en Colombia”. Documento preparado para el Encuentro “*Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectivesfortheFuture*”, Washington –USA-September 22, 2003. KelloggInstitute, Woodrow Wilson Internacional Center forScholars y Fundación Ideas para la Paz.
- Garay Luis Jorge y otros (2009). “Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación”. Duodécimo informe comisión seguimiento a la política pública obre el desplazamiento forzado. Bogotá, Colombia.
- Gómez-Isa, Felipe (2010). La restitución de la tierra y la prevención del desplazamiento forzado en Colombia. En: *revista Estud. Socio-Juríd.*, Bogotá (Colombia), 12(2). Pp. 11-58, julio-diciembre de 2010.
- Guerrero, Martha Helena Barón (2010). “*Análisis institucional de la política pública frente al desplazamiento forzado*”. En: Estudios en Derecho y Gobierno, Enero – Junio de 2010, vol. 3, no.1. pp. 126 -141. Universidad Católica de Colombia; Bogotá, Colombia.

- Guevara Corral, Rubén Darío (2008). Violencia y desplazamiento: caracterización de las mujeres desplazadas jefas de hogar del municipio de Florida, Valle del Cauca. En: *Reflexión Política*, Vol. 10, Núm. 20, diciembre, 2008, pp. 154-173. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga, Colombia.
- Hall Peter, Rosemary Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, 44: 936-957.
- Herazo, Gilberto y Sellamén, Alexander (2010). "*El programa de generación de ingresos y el desplazamiento forzado*". *Criterio Libre*, 8 (13), 129-170 Vol. 8 No. 13. Julio-Diciembre 2010. Pp. 129-170. , Bogotá, Colombia.
- Hogwood, B. W. and L. A. Gunn (1991). *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.
- Howlett Michael (2009), "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Political Sciences*, 42: 73-89.
- Howlett Michael, M. Ramesh, Anthony Perl (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. (3rd Ed.)-
- Ibáñez, A. M., y A. Moya (2007). La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Informe final presentado a la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, A.M. y A. Velásquez (2006). El proceso de identificación de víctimas de los conflictos civiles: una evaluación para la población desplazada en Colombia. Documento CEDE 2006-36. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, Ana María & Querubín, Pablo. (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. CEDE, Universidad de los Andes, mayo de 2004. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, Ana María y Velásquez, Andrea (2008). "Public Policies to Assist Internally Displaced Persons: The Role of Municipal Authorities". The Brookings Institution – University of Bern. Project on Internal Displacement. Diciembre 2008. Consulta realizada el 28 de junio de 2013. Disponible en la página Web: [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/1203\\_colombia\\_ibanez/1203\\_colombia\\_ibanez.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/1203_colombia_ibanez/1203_colombia_ibanez.pdf).
- Ibáñez, Ana María y Vélez, Carlos Eduardo. (2010) "*Instrumentos de atención de la población desplazada en Colombia: una distribución desigual de las responsabilidades municipales*". Universidad de los Andes. Documento CEDE 2003-37. ISSN 1657- 7191 (Edición Electrónica). Bogotá, colombia.
- Jolly Jean-François (2008). *¿Hilo de Ariadna o tela de Penélope? Una reflexión crítica sobre la política de vivienda urbana para la población en situación de desplazamiento en Colombia*, CUADERNOS DE VIVIENDA Y URBANISMO. Vol. 1, No. 1, 2008: 64-95. Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

- Jones, Charles O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Ed. Duxbury Press, USA.
- Kalmanovitz, Pablo (2010). Justicia correctiva vs. Justicia social en casos de conflicto armado. En: *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre, 2010, pp. 59-85. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Leckie, Scott (2004). Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad. En: *El Otro Derecho*, número 31-32. Agosto de 2004. ILSA, Bogotá D.C., Colombia.
- León, Juanita (2010). “Lo bueno, lo malo y lo feo de la nueva ponencia de la Ley de Víctimas”. En: la silla vacía. Agosto 27 de 2013. Bogotá, Colombia. Consultado en: <http://www.lasillavacia.com/historia/lo-bueno-lo-malo-y-lo-feo-de-la-nueva-ponencia-de-la-ley-de-victimas-22408>
- Linder H. Stephen, Guy Peters (1998). “The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought”. In: G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 33-45.
- Lowndes, Vivien (2010). “The Institutional Approach”. In: G. Stoker, D. Marsh (Ed.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60-79.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (2006). Elaborating the “New Institutionalism”. En: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford New York: Oxford university Press. pag. 3-23.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1993) “El nuevo institucionalismo. Factores organizativos de la vida política”, en: *Zona Abierta 63/64*, Pablo Iglesias. Madrid, pag.1-43.
- Mény Yves, Jean-Claude Thoenig (1989/1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona, España.
- Muller Pierre (2008). *Les politiques publiques*. Paris: PUF.
- Munervar, Santiago. (2010). “Un balance de la política de Seguridad Democrática en Colombia”. Observatorio político de América Latina y del Caribe. Consultado en Junio del 2013 en: [http://www.opalc.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=672:un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democratica-en-colombia&catid=123:securite&Itemid=212](http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=672:un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democratica-en-colombia&catid=123:securite&Itemid=212)
- Ortega Arango, Hernando (2010). “*luchas sociales de los desplazados internos en Colombia*”. Programa estudios en antropología. Maestría en ciencias sociales con mención en antropología. Asesor de tesis: Fernando García. Facultad latinoamericana de ciencias sociales, sede ecuador. Junio 2010.
- Osorio, Juan Fernando, et al (2010). “*Revista política Colombiana No 4*”. Contraloría General de la Republica. Bogotá, Colombia.
- Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.
- Peters, Guy (1982). *American public policy*, franklin watspubs., Nueva York, USA.
- Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2008). “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. vol.17 no.1 Montevideo dic. 2008, págs. 7-37.
- Pinheiro, Paulo Sergio y Gómez, Mayra (2004). El derecho a la restitución de viviendas y propiedades bajo la ley internacional de derechos humanos. Revista: el

- otro derecho, número 31-32. Agosto de 2004. ILSA, Bogotá D.C., Colombia.
- Rausch, J. (2003). Los territorios antes de 1930 Colombia. Universidad de Antioquia, El gobierno Territorial y la región fronteriza de los llanos (9- 30). Medellín.
- Reich Simon (2000), "The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (4): 501–522.
- República de Colombia (2011). *Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia t-025 de 2004*. DNP. Bogotá, 2011. Consultado en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=iYva4A77STc%3D&tabid=1552>
- Reyes Posada, Alejandro (2009). *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma / Fescol, 378 páginas.
- Rhodes Rod, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman (Ed.) (2008). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Rojas, Jorge (2010) "El gobierno de Uribe es el que más personas ha desplazado". Consultado en <http://www.publico.es/internacional/331282/el-gobierno-uribe-es-el-que-mas-personas-ha-desplazado>.
- Roth Deubel André-Noël (2002), *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Rubio Jiménez, Daniel (2004). Tierras, violencia, desplazamiento y protección de bienes: una relación dinámica y permanente. En: revista *El Otro Derecho*, número 31-32. Agosto de 2004. ILSA, Bogotá D.C., Colombia.
- Sandoval, Oscar Heriberto Beltrán (2009). "Tesis: Análisis de la incidencia de la sentencia t025/04 de la corte constitucional sobre la protección a la población desplazada, en la política pública de atención al desplazamiento forzado en Bogotá. Caso de estudio: administración de Luis Eduardo Garzón". Universidad colegio mayor de nuestra señora del rosario. Facultad de ciencia política y gobierno. Bogotá D.C., Colombia.
- Trujillo Cabrera, Juan (2012). Procedimiento de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado. En: *Revista Republicana*. Núm. 12, enero-junio de 2012, pp. 69-97. Corporación Universitaria Republicana.
- Uprimny-Yepes, Rodrigo & Saffon, María Paula (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En: *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Comunidad Europea.
- Uprimny-Yepes, Rodrigo; Camilo-Sánchez, Nelson (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. En: *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre, 2010, pp. 305-342. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Valencia Agudelo, Germán Darío & Mejía Walker, Carlos Alberto (2010). "Ley de Justicia y Paz, un balance de su primer lustro". En: *Revista Perfil de Coyuntura Económica* No. 15, agosto 2010, pp. 59-77. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.
- Van, Nispen Frans K. M., Arthur B. Ringeling (1998), "On Instruments and Instrumentality: a Critical Assessment". In: G. Peters (Ed.), *Public Policy*

*Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 204-217

- Vargas, German (2011). “*Ley de víctimas y restitución de tierras*”. Ministro del Interior y de Justicia. Editorial Kimpres Ltda. Bogotá, Colombia.
- Wayne, Parsons (2007/1995), *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. México, Buenos Aires, Madrid.
- Yuri Chávez Plazas & Yuri Romero Picón (2010). Entre el despojo y el destierro: una aproximación al problema de la tierra en familias desplazadas por la violencia en Colombia. En: *revista Tabula Rasa*. Bogotá - Colombia, No.12: 159-173, enero-junio 2010. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Colombia.

## DOCUMENTOS

- ABColumbia (2011). *Hacia una política más efectiva del Reino Unido en Colombia*. 2011. Colombia. Consultado en: [www.pastoralsocial.org](http://www.pastoralsocial.org). Consultado en mayo de 2011.
- Acción Social (2009). “Identificación de los agentes colectivos responsables del abandono de tierras en los municipios colombianos”. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. *Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada*. Bogotá, Colombia. Serie Documentos de trabajo. Consultado en: [http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/publicaciones/identificacion\\_agentes.pdf](http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/publicaciones/identificacion_agentes.pdf). Consultado en mayo de 2012.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - Oficina para Colombia (ACNUR) (2007). Introducción, conclusiones y recomendaciones del Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004-2006. Bogotá, Colombia.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - Oficina para Colombia ACNUR (2007). “Balance de la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada”. *Introducción, conclusiones y recomendaciones del Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004-2006*. Bogotá, Colombia.
- Caracol Radio, (2012). “*Uribe acusa al Gobierno de generar 'odios y pánicos' con Ley de Restitución de Tierras*”. Caracol Radio, Colombia. Consultado en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/uribe-acusa-al-gobierno-de-generar-odios-y-panicos-con-ley-de-restitucion-de-tierras/20120211/nota/1623110.aspx>. Consultado el: 01 de noviembre de 2013.
- Cartografía de impulsos y restricciones de movimiento en el territorio – MOVICE (2013). El despojo de tierras en Catatumbo no ha perdido vigencia. En: *Con los pies por la tierra*. 15 de julio de 2013. Oficina de prensa MOVICE. Bogotá, Colombia. Consultado en: <http://www.conlospiesporlatierra.net/?p=2714>. Consultado el: 09 de noviembre de 2013.

- Consejo Económico y Social (2003). *Informe preliminar sobre la restitución de vivienda y de patrimonio en el contexto del regreso de los refugiados y de los desplazados internos* (E/CN.4/Sub.2/2003/11). Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (2013). Programa Familias en Acción será política de Estado. Sábado 09 de noviembre de 2013. Consultado en: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/14109-programa-familias-en-accion-sera-politica-de-estado>. Consultado el: 09 de noviembre de 2013.
- CODHES (2006). *Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria. 1995-2005*. Bogotá, Colombia.
- CODHES (2007). “2007 año de los derechos de las personas desplazadas”. Bogotá, Colombia.
- CODHES (2010). *Boletín informativo de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento*. Número 76, enero 27 de 2010. Bogotá, Colombia. Consultado en: [www.codhes.org](http://www.codhes.org).
- Comisión Colombia de Juristas CCJ (2010). “Análisis proyecto de ley de restitución de tierras”. Bogotá, Colombia. Consultado en: [http://www.centromemoria.gov.co/archivos/ccj\\_documento\\_de\\_analisis\\_proyecto\\_de\\_ley\\_restitucion\\_de\\_tierras\\_oct\\_2010.pdf](http://www.centromemoria.gov.co/archivos/ccj_documento_de_analisis_proyecto_de_ley_restitucion_de_tierras_oct_2010.pdf). Consultado el: 06 de julio de 2013.
- Comisión Nacional de Reparación y reconciliación CNRR, (2009). “*El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*”. Bogotá, Colombia. Editorial Kimpres Ltda.
- Comité Jurídico Interamericano (1992). *Dictamen legal sobre la decisión del Tribunal Supremo de Estados Unidos de América*, OAS Doc. CJI/RES.II-15/92, par. 10.
- Congreso de La República (1997). “Ley 387/1997”. Diario Oficial No. 43.091, (24 de julio de 1997). Bogotá, Colombia.
- Congreso de La República. *Ley De Reparación De Víctimas Y Restitución De Tierras*. 1448 del 10 de junio de 2011. Diario Oficial de la República 48.096, 10 de junio, 2011. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo (2012) “*Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras 2012*”. 21 de agosto de 2012. Bogotá, Colombia. Consultado en: [http://www.viva.org.co/attachments/article/195/INFORME\\_MONITOREO\\_Y\\_SEGUIMIENTO\\_LEY\\_1448\\_2011.pdf](http://www.viva.org.co/attachments/article/195/INFORME_MONITOREO_Y_SEGUIMIENTO_LEY_1448_2011.pdf)
- Corte Constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Ospina. Consulta realizada en junio de 2013. Consultado en la página web: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2501.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (1998). *Informe del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng*. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2001). *Caso Comunidad Mayna (Sumo) AwasTingni vs Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79., Parr. 99.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2005). *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, Parr. 102.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2005). Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos 57º período de sesiones E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2006). *Caso Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 109.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2005) “Costo de atención del desplazamiento forzado por la violencia”. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2010). “prosperidad para todos”. *Plan Nacional de Desarrollo (201-2014)*. Bogotá, Colombia. Consultado en: <https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>. Consultado el: 28 de octubre de 2013.
- Diario El Tiempo (2013). “Carmen Palencia, la esperanza de los que se han quedado sin tierras”. Diario El Tiempo.com. Septiembre, de 2013. Sección justicia. Consultado en: <http://m.eltiempo.com/politica/carmen-palencia-es-la-esperanza-de-los-que-se-han-quegado-sin-tierras/11259807>. Consultado el: 29 de octubre de 2013.
- Fundación Víctimas Visibles (2012). Bogotá, Colombia. Consultado en: Página oficial: <http://fundacionvictimasvisibles.org/index.php/publicaciones>. Consultado el: 08 de agosto de 2013.
- Human Rights Watch (2013). “EL RIESGO DE VOLVER A CASA”. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia. EE.UU. Consultado en: [http://www.asociaciontierrayvida.org/news/el\\_riesgo\\_de\\_volver\\_a\\_casa\\_hrw\\_2013.pdf](http://www.asociaciontierrayvida.org/news/el_riesgo_de_volver_a_casa_hrw_2013.pdf). Consultado el: 25 de octubre de 2013.
- Instituto de Ciencias Política Hernán Echavarría O. (2011). “Ley de víctimas y restitución de tierras”. En: *Observatorio Legislativo*. Boletín N°. 187. Agosto de 2011. Bogotá, Colombia. Consultado en: [http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin\\_187](http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_187). Consultado el: 18 de octubre de 2013.
- INDEPAZ (2011). “Las víctimas de la ley de víctimas”. En: revista Punto de encuentro, N° 55. INDEPAZ, Bogotá, Col. Consultado en: [http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/02/PE\\_55.pdf](http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/02/PE_55.pdf). Consultado el: 04 de marzo de 2013.
- Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos (2010). “Evaluación de la política de defensa y seguridad democrática, 2002 – 2010”. Boletín informativo. Septiembre 01 de 2010. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia. Consultado en: <http://www.iegap-unimilitar.edu.co/dmdocuments/informativo71.pdf>. Consultado el: 01 de noviembre de 2013.
- Organización Internacional para las Migraciones OIM (2010). Estudio Comparado de Programas de Reparación Administrativa a Gran Escala: Los casos de

- Colombia, Argentina, Chile, Irak, Turquía y Alemania. Programa de Reclamaciones de OIM Ginebra y el Programa de Reintegración de OIM Colombia. Bogotá, Colombia.
- Paredes, Cesar (2011). “Diez puntos clave de la ley de víctimas”. En: revista Semana. 05 de mayo de 2011. Bogotá, Colombia. Consultado en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/diez-puntos-clave-ley-victimas/239330-3>
- Revista Semana (2011). “*Ley de Víctimas: un paso histórico*”. 28 de mayo de 2011. Bogotá, Colombia. Consultado en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ley-victimas-paso-historico/240497-3>. Consultado el: 30 de julio de 2013.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2011). “El ABC de la ley de víctimas “. En: Revista *Hechos de callejón*. N° 61. Edición especial. Año 7, N° 61, Agosto - Septiembre de 2011. Editorial Redes. Bogotá, Colombia. Consultado en: <http://www.pnud.org.co/hechosdepaz/echos/pdf/61.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) (2003). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia, “El conflicto, callejón con salida”. Consultado en: [http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/informe%20nacional%20de%20desarrollo%20humano%20colombia%20pnud\\_2003%20compendio.pdf](http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/informe%20nacional%20de%20desarrollo%20humano%20colombia%20pnud_2003%20compendio.pdf). Consultado el: 21 de mayo de 2013.
- Restrepo, Juan Camilo (2010). “*Una Política Integral de Tierras para Colombia*” Ministerio de Agricultura. Bogotá. Consultado en: [http://www.minagricultura.gov.co/archivos/ministro\\_jc\\_restrepo\\_tierras\\_2.pdf](http://www.minagricultura.gov.co/archivos/ministro_jc_restrepo_tierras_2.pdf)
- Robledo, Jorge Enrique (2010). “*Santos, Tierra y Libre Comercio*”. Consultado en: <http://www.moir.org.co/Santos-tierra-y-libre-comercio.html>
- Robledo, Jorge Enrique (2011). “*El destape de Santos sobre la propiedad rural*”. Consultado en: <http://www.moir.org.co/El-destape-de-Santos-sobre-la.html>
- Robledo, Jorge Enrique (2012). “*Ningún Presidente de los Campesinos*”. Consultado en: <http://www.moir.org.co/Ningun-presidente-de-los.html>. Consultado el: 23 de octubre de 2013.
- Saffon, María Paula. (2006) *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá. Consultado el 15 de octubre de 2009 en: [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:LJcL8shstHgJ:dejusticia.org/admin/file.php%](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:LJcL8shstHgJ:dejusticia.org/admin/file.php%20)
- Sistema Nacional De Atención Integral A La Población Desplazada – SNAIPD. (2010). Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004. Bogotá D.C., Julio 1 De 2010. Consultado en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=zG5WOL1WE3c%3D&tabid=1552>. Consultado el: 29 de mayo de 2013.
- Simón, Patricia (2013). “El peligroso “derecho al retorno” de los campesinos colombianos a sus tierras”. En: [periodismohumano.com](http://periodismohumano.com). 17 de agosto de

2013. Bogotá, Colombia. Consultado en: <http://periodismohumano.com/en-conflicto/el-peligroso-derecho-al-retorno-de-los-campesinos-colombianos-a-sus-tierras.html>. Consultado e: 23 de octubre de 2013.
- Suarez, Harvey; Henao, Diego (2003). El desplazamiento forzado indígena en Colombia: La ley del Silencio y la Tristeza. Boletín CODHES. Bogotá.
- Torrado, Aguilera Armando (2001) “*Análisis de la Ley 387 de 1997: su impacto psicosocial en la población desplazada*”. 5 Reflexión Política.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Al. (2012) “*Elementos para la incorporación de la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en los Planes de Desarrollo Departamentales, Distritales y Municipales*”. Bogotá. Consultado en: <http://www.leydevictimas.gov.co/documents/10179/0/Planes%20de%20Desarrollo%20y%20Ley%20de%20Victimas.pdf>. Consultado el: 11 de abril de 2013.

## **BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

- Acción Social (2007). “Elementos para apoyar el proceso de protección de tierras y territorios étnicos de familias y comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento”. *Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Capacitación comunitaria en la identificación, la caracterización y el tratamiento de conflictos por la tierra y el territorio*. Bogotá, Colombia. Consultado en: [http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/publicaciones/capacitacion\\_comunitaria.pdf](http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/publicaciones/capacitacion_comunitaria.pdf)
- Auto 008/09 (2009). Desplazamiento Forzado. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.
- Auto 011/09 (2009). Seguimiento de medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional sobre el problema del desplazamiento. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.
- Auto 116 de 2008 (2008). Seguimiento de la sentencia T-025. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.
- Auto 176/05 (2005). Ordenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.
- Auto 177/05 (2005). Órdenes impartidas en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.
- Auto 178/05 (2005). Órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.

- Auto 185/04 (2004). Solicitud de información sobre el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal quinto de la parte resolutoria de la sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.
- Auto 218 de 2006 (2006). Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.
- Auto 219/11 (2011). Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.
- Auto 233/07 (2007). Pronunciamiento sobre los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno el día 22 de junio de 2002, de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.
- Auto 385/10 (2010). Solicitud pronunciamiento del Gobierno Nacional frente al informe de cumplimiento entregado el 1 de julio de 2010, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento. Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.
- Decreto 0790 de 2012 (2012). Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 250 de Febrero de 2005 (2005). Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4155 de 2011 (2011). Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad. Congreso de la República. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4156. (2011). Por el cual se determina la adscripción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4157 (2011). Por el cual se determina la adscripción de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4158 de 2011 (2011). Por el cual se determina la adscripción del Centro de Memoria Histórica y se fijan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4160 de 2011 (2011). Por el cual se crea la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema se determinan sus objetivos y estructura orgánica. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4161 de 2011 (2011). Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan sus objetivos. Estructura y funciones. Congreso de la República. Bogotá, Colombia.

- Decreto 4633 de 2011 (2011). Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4634 de 2011 (2011). Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo rom o Gitano. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4635 de 2011 (2011). Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4800 de 2011 (2011). Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4801 (2011). Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4802 de 2011 (2011). Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4803 de 2011 (2011). Por el cual se establece la estructura del Centro de Memoria Histórica. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Decreto 4829 de 2011 (2011). Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Conpes DNP 2924 (1997). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- Conpes 2924 (1997). Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- Conpes 3115 (2001). Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- Conpes 3115 de 2001 (2001). Plan de Acción para la distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de Acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- Conpes 2804 de 1995 (1995). Metas y Priorización de Recursos Presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia. Congreso de la República. Bogotá, Colombia.
- Conpes 3057 de 1999 (1999). Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- Conpes 3400 de 2005 (2005). Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.