

**ACIERTOS Y DESACIERTOS EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA
PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DEL GOBIERNO DE JUAN
MANUEL SANTOS. PERIODO 2010 – 2013.**

MARÍA FERNANDA PATIÑO MORENO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2015**

“Aciertos y Desaciertos en la formulación de la Política Pública de Restitución de Tierras
del Gobierno de Juan Manuel Santos. Periodo 2010 – 2013”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Politóloga
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
María Fernanda Patiño Moreno

Dirigido por:
Ana Carolina Gómez Rojas

Semestre I, 2015

*A Dios por bendecirme desde que nací,
su fidelidad y amor son inagotables.
A mi familia por su respaldo en cada uno de los sueños que he emprendido.
A ti por acompañarme durante todo este camino.*

RESUMEN

El interés de esta monografía es analizar el diseño y la formulación de la Política Pública de Restitución de Tierras del Gobierno de Juan Manuel Santos. En particular, se busca establecer los aciertos y los desaciertos de dicho proceso para evidenciar que si bien la Restitución de Tierras propuesta por el Gobierno fue creada con el propósito de superar las desigualdades asociadas a la tenencia de tierras en Colombia, su formulación ha sido insuficiente para responder a las demandas de las víctimas del conflicto armado. Para tal fin se utilizan los dos modelos para el análisis de políticas públicas propuestos por la Universidad de Rosario como la herramienta teórica principal que permite entender cómo se llevo a cabo la formulación de esta política pública.

Palabras Clave:

Política pública, restitución de tierras, víctimas, aciertos y desaciertos.

ABSTRACT

The interest of this paper is to evaluate the design and formulation of Public Land Restitution Policy of the Government of Juan Manuel Santos. The text seeks to establish the successes and failures of the process, to show in particular, that although the Land Restitution proposed by the Government was created to overcome the inequalities associated with land ownership in Colombia, its formulation has been insufficient to meet the demands of the victims of armed conflict. The research has as the main theoretical framework the two models for the analysis of public policies proposed by the University of Rosario as to understand how to carry out this public policy formulation was used.

Key Words:

Public policy, land restitution, victims, successes and failures.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. RADIOGRAFÍA DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA	12
1.1 Los problemas de la tenencia de la tierra en Colombia	13
1.2 Conceptos básicos del fenómeno de desplazamiento en Colombia	18
2. LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	24
2.1 El proceso de inserción en la agenda	25
2.2 Los modelos teóricos de política pública	28
2.3 De la teoría a la realidad: la aplicación de los modelos en la formulación de la política pública de restitución de tierras	31
3. HACIA UN BALANCE DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	37
3.1 Los Aciertos de la Restitución de Tierras	38
3.2 Los Desaciertos de la Restitución de Tierras	41
4. CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Entrevista. Carmen Palencia

Anexo 2. Entrevista. Jorge Andrés Gaitán

LISTA DE SIGLAS

CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CSPPDF	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
MIT	Mesa Interinstitucional de Tierras
PP	Política(s) Pública(s)
PPRT	Política Pública de Restitución de Tierras
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUTD	Registro Único de Tierras Despojadas
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UAEGRT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras
UAF	Unidad Agrícola Familiar
III ENV 2010	Tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (año 2010)

INTRODUCCIÓN

Colombia ha tenido históricamente problemas asociados a la propiedad y a la tenencia de la tierra, los cuales han sido exacerbados, y a su vez complejizados por el contexto de conflicto armado en el que la tierra ha sido un recurso estratégico. Pese a la complejidad y multiplicidad de aspectos que conforman la problemática de la propiedad en Colombia, pueden mencionarse tres elementos centrales vinculados a este conflicto: la concentración de la tierra, el despojo y el abandono forzado de la población y los altos índices de informalidad en la tenencia de este recurso vital.

Con la llegada al poder de Juan Manuel Santos como Presidente de Colombia en el año 2010, el interés de formular una política pública (PP) que solucionara dichas problemáticas aumentó considerablemente. De hecho, el tema agropecuario fue uno de los puntos centrales del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (2010 – 2014) en el que fue definido como una de las cinco principales locomotoras del crecimiento, resaltando la importancia de este sector para la restitución de tierras y la reparación a las víctimas de la violencia (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2011, pág. 206).

Dicho interés se materializaría el 10 de junio de 2011 cuando el Gobierno de Juan Manuel Santos sancionó la ley 1448 de 2011: la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” (Ministerio del Interior y de Justicia [MINJ] 2011, pág. 6). Así las cosas, a pesar de que la ley contempla diversas medidas de reparación integral para las víctimas, esta monografía se centra en la restitución de tierras -entendida de aquí en adelante como Política Pública de Restitución de Tierras (PPRT)-, cuyo objetivo principal es la restitución de por lo menos dos millones de hectáreas a las víctimas del conflicto armado.

La presente monografía tiene como objetivo analizar la formulación de la PPRT¹. En especial, pretende ofrecer una respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido los principales aciertos y desaciertos en la formulación de la política pública de restitución de

¹ Es importante aclarar que la investigación se limita a establecer solamente los aciertos y desaciertos del diseño y la formulación de la PPRT, por lo que no se tiene en cuenta su etapa de implementación y mucho menos la evaluación de la PP debido a su vigencia de diez años.

tierras el Gobierno de Juan Manuel Santos? Así mismo, sostiene que si bien la política pública de restitución de tierras fue creada con el propósito de superar las desigualdades asociadas a la tenencia de tierras en Colombia, su formulación ha sido insuficiente para responder a las necesidades de la población afectada.

El análisis de la PPRT del Gobierno de Juan Manuel Santos supone la construcción de una matriz teórica-conceptual que permita determinar cuáles han sido los aciertos y desaciertos en su diseño y posterior formulación. Para tal efecto, en primer lugar se adoptará el concepto de *política pública (PP)* del profesor Raúl Velásquez, quien sustenta que:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez 2009-1, págs.167-168).

Así mismo, se tendrán en cuenta tres conceptos subsidiarios, estos son, *tierra*, *despojo* y *abandono* de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

Y en segundo lugar, se utilizan los aportes realizados por Elder y Cobb, quienes identifican el proceso de inserción de una problemática en la agenda estatal y posteriormente, los dos modelos para el análisis de políticas públicas construidos por la Línea de Investigación Teoría y Práctica de las políticas públicas del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario²: el *representativo-positivista* y el *participativo-constructivista*.

En el primer capítulo se presenta una breve radiografía de la situación de la tenencia de la tierra en Colombia. Allí se sostiene que los problemas asociados a la estructura de la tenencia de la tierra han producido el gran fenómeno de desplazamiento de la población rural del país, como también se presentan las modalidades de despojo y abandono más representativas del conflicto.

El segundo capítulo inicia con la presentación de los aportes realizados por Elder y Cobb y de los dos modelos para el análisis de PP, para posteriormente, analizar cómo se

² Estos dos modelos fueron construidos por esta línea de investigación de la Universidad del Rosario, encabezada por el profesor Raúl Velásquez y sus resultados son presentados en la tesis de pregrado del estudiante Jhoan Sebastián Montoya Rodríguez.

realizó el diseño y la formulación de la PPRT. Esto con el fin de evidenciar que en dicho proceso es posible identificar diversos elementos tanto del modelo *representativo-positivista*, como del *participativo-constructivista*, por lo que no se atribuye la aplicación única y exclusiva de ninguno de los dos enfoques.

Así, una vez demostrado cómo se formuló la PPRT, en el tercer capítulo, se realiza un balance de los principales aciertos y desaciertos de dicho proceso, para concluir que a pesar de que la ley introduce aspectos positivos, el Gobierno incurrió en diversos desaciertos que hacen de la PPRT una medida insuficiente para satisfacer las demandas de las víctimas.

Para el desarrollo de la investigación, se tienen en cuenta no solo los documentos oficiales del Gobierno de Juan Manuel Santos y de las entidades involucradas en los procesos de restitución. También se consideran los análisis críticos realizados por diferentes sectores respecto de la restitución como las ONG's, la comunidad académica y las víctimas. Así mismo, se incluyen evidencias aportadas por dos entrevistas realizadas: una a la líder de tierras Carmen Palencia, Directora de la Asociación de Víctimas Tierra y Vida; y otra al Señor Jorge Andrés Gaitán, Coordinador del Grupo de Formalización de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras.

Finalmente, esta monografía se considera pertinente por varias razones. En primer lugar, por el significado que tiene la restitución de tierras en la coyuntura nacional y en la agenda pública actual, esto es, principalmente en el proceso de negociación de la paz en la Habana en el que la política de desarrollo agrario integral, la cual incluye el acceso, el uso de la tierra y la formalización de la misma constituyen el primer punto de la agenda. En este sentido, el análisis del éxito de la iniciativa de este gobierno en materia de tierras permite alimentar los futuros estudios del postconflicto.

En segundo lugar, por los vacíos identificados en la literatura sobre el problema de la tierra ya que algunos estudios se han preocupado fundamentalmente por advertir las causas y consecuencias de la desigualdad de la tenencia de las tierras, mientras que otros han enfocado sus esfuerzos en analizar las falencias de esta política del Gobierno, pero no pretenden dar una explicación desde la PP de una de las etapas de la PPRT, por lo que esta

monografía pretende consolidarse como un aporte académico en el análisis de las PP en Colombia.

En tercer lugar, porque surge de la necesidad de comprender, por qué el gobierno de Juan Manuel Santos decide insertar en su agenda el tema de la restitución de tierras y en especial, se preocupa por primera vez en la historia del país en formular una PP que tiene como objetivo la restitución de millones de predios que fueron despojados a la población campesina colombiana.

Y por último, este estudio es fundamental porque al establecer los aciertos y los desaciertos de la formulación, busca realizar un diagnóstico que revele si la PPRT ha sido tan eficaz como lo sustenta el Gobierno Nacional, o si por el contrario, esta iniciativa constituye un fracaso total como lo afirman diversas investigaciones.

1. RADIOGRAFÍA DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA

Este capítulo se ocupa de caracterizar la situación de la propiedad de la tierra en Colombia como consecuencia del conflicto armado interno prolongado, que por más de cincuenta años³ ha victimizado a la población civil del país.

En particular, se sostiene que los problemas asociados a la estructura de la tenencia de la tierra a nivel rural han derivado un complejo y particular proceso de despojo y abandono de tierras del que han sido objeto diferentes grupos sociales, entre ellos, los indígenas, los afrodescendientes y la población campesina del país. En este punto además es necesario señalar que la complejidad de este proceso radica en la multiplicidad de elementos de carácter económico, social, militar y político que se conjugan en cada uno de los casos de desplazamiento, incluso los desarrollados en una misma región del territorio colombiano.

La primera sección del capítulo evidencia el fenómeno del desplazamiento, en particular, del despojo y el abandono a través de sus cifras más representativas. Por ejemplo, se muestran algunos de los datos recogidos en la Tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (III ENV 2010) realizada en el año 2010 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), como también se considera la posición que ocupa el país en el marco del ranking internacional de países con el mayor número de población desplazada.

De acuerdo con lo anterior, la segunda sección desarrolla tres conceptos definidos por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), los cuales son fundamentales para comprender el fenómeno del desplazamiento. En términos concretos, se precisa qué se entiende por tierra -y por territorio en el caso de los diferentes grupos sociales-, abandono y despojo durante el curso de esta investigación. Así mismo, se explican los diversos métodos más representativos del despojo en la historia del conflicto por la tierra en Colombia.

³ La extensión del conflicto colombiano es debatible, en particular, porque no aún no existe un consenso respecto a su fecha de inicio. Algunos autores como Mauricio Uribe López (Uribe 2013) sostienen que este se ubica hacia 1964 producto de varias coyunturas políticas y económicas que se produjeron en dicho año, sin embargo, otros estudiosos del tema como Catherine LeGrand lo ubican a partir de los años 30 con el inicio de las confrontaciones por los territorios baldíos del país (LeGrand 1991).

1.1 Los problemas de la tenencia de la tierra en Colombia

La presente sección menciona algunos antecedentes históricos de la estructura agraria, posteriormente, analiza diversos problemas asociados a la propiedad y tenencia de la tierra por ejemplo, la concentración en pocas manos, el interés de las multinacionales en acceder por cualquier vía a la tierra, la precariedad de la protección jurídica a la propiedad, entre otras. Y en tercer lugar, presenta las cifras más representativas de esta problemática, en especial, se hace referencia al lugar que ocupa Colombia en el ranking mundial de desplazamiento interno como también a las pérdidas en términos monetarios y los ingresos que han dejado de percibir las víctimas.

El proceso de transformación agraria en Colombia inició a partir de 1850 con la lucha por las tierras baldías sobre las cuales nadie reclamaba ningún tipo de derecho de propiedad. De hecho, hacia ese año “los baldíos constituían el 75% del territorio nacional” (LeGrand 1991, pág. 131) situación que generó duros enfrentamientos entre los hacendados y los colonos que habían migrado a esas tierras en busca de generar nuevas opciones para su subsistencia.

El aumento de la producción rural de productos para la exportación como el café, el trigo, el tabaco, la quina, el algodón y el banano fomentó la migración de los campesinos a los baldíos ubicados en los climas propicios para dichas cosechas. Así las cosas, los colonos empezaron a poblar esas tierras que hasta entonces nadie había habitado. Dicha situación generó una profunda molestia entre los hacendados quienes no conseguían mano de obra suficiente para trabajar en sus tierras, ya que los colonos habían decidido consolidarse en productores independientes. Dicho planteamiento es explicado por la experta en los antecedentes agrarios del conflicto colombiano Catherine LeGrand en los siguientes términos:

La reacción de los terratenientes fue lógica: atar la mano de obra a las haciendas por medio del control de la tierra, esto es, rodeando las tierras de los campesinos (LeGrand 1991, pág. 135). [...] Los hacendados no estaban interesados en adquirir cualquier clase de baldíos sino específicamente los que ya habían sido ocupados por colonos. Además, querían monopolizar extensiones inmensas, muchísimas más grandes de lo que estaban en capacidad de explotar, lo cual tuvo como consecuencia impedir el acceso de los campesinos a las mejores tierras, forzándolos así a vender: su fuerza de trabajo (LeGrand 1991, pág. 136).

Ahora bien, los métodos de despojo que utilizaron los hacendados no son diferentes de los que se enunciaron al inicio de este capítulo. De hecho, los hacendados se dieron a la tarea de establecer derechos de propiedad sobre los baldíos a través de diferentes mecanismos.

Respecto a esto puede considerarse como ejemplo, lo expuesto por Catherine LeGrand:

[...] Los hacendados ricos buscaron establecer derechos de propiedad sobre grandes extensiones de baldíos que ya estaban parcialmente ocupados por campesinos. Algunos de ellos solicitaron al gobierno la adjudicación de la tierra, otros simplemente se apropiaron del terreno o utilizaron múltiples estratagemas para adquirir ilegalmente las tierras de dominio público. Además, cercaron lotes inmensos con alambre de púas y los vendieron después; reclamaron concesiones mineras sobre minas inexistentes a fin de establecer un monopolio sobre la tierra que rodeaba la concesión; o aumentaron los límites fijados en la solicitud de títulos. Así mismo, los hacendados movieron las cercas que fijaban los límites de las viejas haciendas y se apropiaron de terrenos baldíos adyacentes (LeGrand 1991, pág. 137). [...] Tumbaban puentes para impedirles el acceso al mercado, y enviaban a la cárcel a los líderes de los colonos, haciéndoles acusaciones falsas. En algunos casos los hacendados formaban cuadrillas de vigilantes para que atacaran a los colonos más recalcitrantes y para intimidar a los demás (LeGrand 1991, pág. 141).

Así, los colonos se vieron en la necesidad de desocupar las tierras, frente a lo cual tenían generalmente dos alternativas; migrar hacia otras zonas del país o aceptar los ofrecimientos de convertirse en jornaleros o arrendatarios de los terratenientes.

En suma, el primer cambio que se dio en la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia y que fue propiciando la concentración de la tierra en pocas manos fue la transformación de los campesinos productores independientes en jornaleros de las haciendas, de ahí que con los años estos fueran agrupándose en diferentes movimientos de protesta agraria que posteriormente se convertirían en importantes partidos políticos de izquierda. En este punto hay que advertir que contrario a lo anterior, en algunas zonas del Departamento de Antioquía si se dio la consolidación de pequeñas familias productoras independientes, lo que propicio una mejor distribución de la riqueza y la tierra entre esos grupos de población campesina.

La distribución de la tenencia de la tierra en Colombia plantea otros problemas que afectan de manera negativa dicho proceso, por ejemplo, existe una constante situación de informalidad que es el resultado de diversos problemas que han sido exacerbados por el contexto de conflicto armado en el que la tierra ha sido un recurso estratégico. En general,

se ha presenciado una serie de expulsiones mediante el uso ilegal de la violencia que ha ido reordenando tanto los espacios rurales como las relaciones socio-territoriales.

Desde 1850 pero en particular “entre los años 1984 y 2003 se acentúa la concentración de la tierra en pocos propietarios” (Salgado 2008, pág.5) que en la mayoría de los casos pertenecen a las élites burocráticas del país y a miembros de los grupos al margen de la ley. En especial, porque se da un fenómeno de tráfico de influencias por parte de estos actores para la titulación de las tierras a sus testaferros por parte de las autoridades competentes.

Dicho planteamiento encuentra su ejemplo en los malos manejos del Incora (hoy Incoder) que:

[...]Argumentando el abandono de los predios y el incumplimiento de las obligaciones crediticias de los beneficiarios, el gerente del Incora seccional Magdalena despojó de los títulos de propiedad a 253 familias, para luego titularlas a testaferros de los victimarios (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación [CNRR] 2009, pág.48).

Lo anterior sumado a la presencia del narcotráfico en la mayoría de las zonas del país, ha causado el despojo de las tierras y posterior desplazamiento de miles de personas durante la última década. Así mismo, el desarrollo del narcotráfico causó que miles de campesinos ahora bajo relaciones de producción de aparcería y arrendamiento, tuvieron que cambiar sus cultivos de pancoger para dedicarse a los cultivos ilícitos mucho más rentables que sus cultivos tradicionales (Pérez 2004, pág.85).

En este punto, también habría que mencionar el cuestionado papel desempeñado por las empresas multinacionales que desarrollan su actividad económica entre estas la extracción de petróleo, la ganadería extensiva, la siembra de palma y la minería a gran escala en las tierras de campesinos, indígenas y afrocolombianos. En particular, porque en el Pacífico Colombiano:

Empresarios ligados a diversas compañías palmicultoras, aprovechando la incursión paramilitar y mediante el empleo de diversos mecanismos se apropiaron de cerca de 35.000 hectáreas, asignados por el gobierno Colombiano a las comunidades afrocolombianas y reconocidas bajo títulos de propiedad (CNRR 2009, pág.90).

La informalidad también se consolidó como una excusa para despojar a los dueños de las tierras, en especial, porque gran parte de los poseedores tuvo gran dificultad en el

momento de demostrar sus vínculos con la tierra ya que las tierras que poseían habían sido heredadas o regaladas por sus familiares y por tanto no contaban con ningún título de propiedad. Solamente el 21,5% de las personas encuestadas en la III ENV 2010 contaba con una escritura debidamente registrada, además cerca del 33,4% no poseía ningún título de propiedad que lo acreditara como propietario del respectivo predio mientras que el resto de la población tenía documentos sin validez porque se encontraban sin registrar (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado [CSPPDF] 2011a, pág.14).

Lo anterior, permite concluir parcialmente que la situación de informalidad característica de la estructura de la tenencia de la tierra en el país se debe a la multiplicidad de los factores mencionados y es en este contexto que Colombia ha producido las cifras más grandes de despojo, abandono y desplazamiento del mundo.

Un ejemplo de esto es el estudio del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, el cual reveló que para el año 2008 en Colombia se habían desplazado de sus territorios cerca de 4.360.000 personas (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno 2009, pág.15) cifra que para el 2013 alcanzaba los cinco millones de habitantes (Human Rights Watch 2014, pág. 1), esta aterradora cifra lo ubicó en el segundo puesto del ranking mundial de desplazamiento interno después de Sudan.

No obstante, estas cifras no son las más alarmantes para el caso colombiano. Según los datos recogidos en la III ENV 2010 durante el periodo comprendido entre 1980 y 2010⁴ el total de tierras que las familias desplazadas abandonaron fue de 6.638.185 hectáreas de las cuales el 82.9% fueron forzadas a abandonar, un 1.8% fueron entregadas a terceros sin recibir nada a cambio y el 7.6% restante fueron vendidas por amenazas directas, en total 434.100 familias fueron obligadas a abandonar o despojadas de sus tierras a causa de la violencia (CSPPDF 2011a, págs. 8-9). En este punto es preciso mencionar que la gran mayoría de las personas despojadas eran pequeños productores que en promedio tenían

⁴ Sin embargo, según el informe presentado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, entre 1998 y 2008 se presentó con mayor intensidad el fenómeno de abandono y despojo de tierras en la historia reciente del país.

15.3 hectáreas, cifra que es mucho menor a una Unidad Agrícola Familiar (UAF)⁵ y cuyos principales cultivos eran yuca, plátano, maíz, café y ñame, los cuales eran para el autoconsumo y para vender en los mercados locales.

Por último, hay que referirse al denominado daño emergente causado a las poblaciones desplazadas, esto es, la pérdida patrimonial en términos monetarios. Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado la pérdida de bienes muebles e inmuebles es altísima: cerca de 19.9 billones de pesos al 2010. En promedio cada familia inscrita en el RUPD (Registro Único de Población Desplazada) ha perdido cerca de 18 millones de pesos. Por otro lado, y no menos importante se encuentra el lucro cesante, el cual corresponde a los ingresos que la población desplazada ha dejado de recibir desde que fueron despojadas de sus propiedades, este valor corresponde a 59.8 billones de pesos casi todos representados en actividades agropecuarias (CSPPDF 2011a, págs.35-38). Es vital considerar este valor porque eventualmente si la población desplazada hubiera permanecido en sus territorios percibiendo los debidos ingresos que les correspondía, por ejemplo, el índice de Gini que mide la desigualdad en los ingresos al interior de un país, no reflejaría que Colombia es uno de los países más desiguales del mundo.

Las cifras reveladas anteriormente confirman las causas de los problemas asociados a la estructura de la tenencia de la tierra, en especial, de la informalidad en la titulación de las propiedades. Así mismo, permiten concluir que el número de desplazados que abandonaron o fueron despojados de sus tierras a casusa de la violencia y de la presencia de actores ilegales pertenecen a la población campesina, a los afrodescendientes o a comunidades indígenas; y que en todos los casos se les fue arrebatado sus medios vitales de subsistencia, no sólo en términos económicos sino también perdieron los elementos que determinaban la esencia de su identidad, de sus raíces y de su cultura.

Una vez presentados algunos de los problemas que permiten entender la situación de la tenencia de la tierra en Colombia, como también, las cifras más representativas del

⁵ Una Unidad Agrícola Familiar (UAF) es la extensión de tierra que le permite a una familia obtener ingresos equivalentes a dos salarios mínimos. En Colombia el promedio nacional es de 25.8 hectáreas (CSPPDF 2011a, pág.12).

fenómeno del desplazamiento, es necesario examinar el abandono, el despojo y sus modalidades, como las formas más predominantes que utilizan los victimarios para lograr la expulsión de los poseedores de las tierras en Colombia.

1.2 Conceptos básicos del fenómeno de desplazamiento en Colombia

La mayoría de las investigaciones que tienen como objetivo exponer el conflicto armado en Colombia han dedicado sus esfuerzos a exponer las causas y consecuencias de dicha dinámica, por lo que en muchas ocasiones estos textos se encargan de retratar cronológicamente las etapas en las que se han presentado los más grandes desplazamientos en la historia de país. Otros trabajos por su parte se han orientado a analizar los casos de desplazamiento en zonas geográficamente determinadas por ejemplo, los ocurridos con las comunidades afrocolombianas de Jiguamiandó y Curvaradó en el Noroccidente del país⁶.

En otras palabras, en pocas ocasiones la literatura se encargó de realizar una aproximación conceptual al fenómeno. Sin embargo, en el año 2009 el Área de Memoria Histórica de la CNRR definió los términos de *tierra*, *territorio*, *abandono* y *despojo* para el caso colombiano. De acuerdo con lo anterior, esta monografía parte de la adopción de dichos conceptos para entender el problema y considera fundamental exponerlos en primer término.

A partir de la perspectiva de las Necesidades Humanas propuesta por Manfred Max Neeff, la CNRR construye una definición compleja de la tierra, la cual integra varias dimensiones que no contemplan las definiciones tradicionales pero que definitivamente son vitales para entender el proceso de despojo y abandono de la población civil colombiana.

Es así como esta institución considera a la tierra en los siguientes términos:

[...]La tierra –junto a la vivienda, el alimento, el vestido, la educación y la familia– se catalogaría como un satisfactor sinérgico que tiene efectos multiplicadores, respondiendo a la satisfacción de las necesidades existenciales del ser, tener, hacer y estar, y también a las

⁶ El caso de desplazamiento en Jiguamiandó y Curvaradó ha sido ampliamente documentado, para una ilustración consultar el informe de la ONG Colombialand “Justicia Evasiva: la lucha por la tierra y la vida en Curvaradó y Jiguamiandó”. También, puede remitirse al análisis del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) “El caso emblemático de los territorios colectivos de las comunidades negras de Jiguamiandó y Curvaradó en la región del Urabá”. Finalmente, también resulta útil el análisis de Yamile Salinas “El caso de Jiguamiandó y Curvaradó: ¿estrategia criminal vinculada a un modelo de desarrollo económico?”

necesidades axiológicas ya mencionadas (afecto, protección, subsistencia, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad e incluso libertad). Por esta razón, al ser privado de estos satisfactores movilizados por relaciones, se generan carencias que atentan contra la dignidad humana y el sujeto (individual o colectivo) (CNRR 2009, pág.29).

Dicha lógica plantea que la tierra no sólo posee un sentido económico desde el cual constituye un elemento esencial para la subsistencia de las comunidades que la habitan, convirtiéndose así en una fuente de seguridad alimentaria sino que también, “permite un vínculo material e inmaterial con algo más amplio denominado territorio, el cual a su vez se vincula con la territorialidad” (CNRR 2009, pág.28).

En consecuencia, el vínculo entre la tierra y el poseedor es vital para su desarrollo tanto personal como social en la medida en que es miembro de una comunidad específica. Así las cosas, para cada grupo social la tierra tiene un significado diferente ligado directamente con sus creencias y sus costumbres. Parece entonces conveniente referirse a lo que representa el territorio⁷ para las tres comunidades más desplazadas en la historia de Colombia.

El último Censo General realizado por el DANE en el año 2005, reveló que el 3.4% de la población pertenece a una comunidad indígena, esto es cerca de 1.392.263 personas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] 2005, cuadro 4.11).

Siguiendo a la CNRR:

Desde la perspectiva indígena, el territorio puede ser definido entre otros aspectos, desde dos ámbitos, el socio-cultural y el jurídico-político. Desde la primera perspectiva, el territorio para los pueblos indígenas se concibe como un espacio vital, sin el cual la comunidad (y por ende los individuos) no puede existir. Para los pueblos indígenas el territorio es **VIDA** y les fue otorgado desde el origen. Por lo tanto, tradición, historia, comunidad y territorio son uno solo (CNRR 2009, pág.78). [...] Desde la perspectiva jurídico política el resguardo es una propiedad privada colectiva, definida por la Constitución Política como entidad territorial que goza de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución Política y la Ley (CNRR 2009, pág.79).

Por su parte, la población campesina ha reiterado en distintas ocasiones su concepción del territorio como fuente de vida, es decir “como el espacio en el que se reproduce la vida, contempla el espacio rural como la esencia de la comunidad, de la tradición campesina y de su pensamiento” (CNRR 2009, pág.86). Vale la pena resaltar que

⁷ Una definición general de territorio sostiene que “es un producto social derivado de las dinámicas de poblamiento, la apropiación simbólica y material del espacio y de las representaciones construidas por una sociedad a través de la historia a través de sus vivencias” (CNRR 2009, pág.93).

dicha percepción se profundiza en el Mandato Agrario promulgado en el año 2003. Allí, las comunidades rurales del país hacen énfasis en que el acceso y goce de la tierra es un derecho fundamental sin el que nadie puede sobrevivir (Mandato Agrario 2003, pág. 5).

Por otro lado, se encuentra la población Afrocolombiana, que en el año 2005 ascendió a 4.273.722 habitantes (DANE 2005, cuadro 4.11), una cifra considerable si se tiene en cuenta que representa el grupo étnico más grande del país.

El caso de estas comunidades no es distinto de las consideraciones expuestas anteriormente. En efecto:

Las comunidades afro conciben el territorio estrechamente vinculado con sus formas de organización social y el aprovechamiento del entorno. Elementos como la Organización y el Territorio serán, entre otros, dos elementos a resaltar como los bastiones de su cultura que les permite garantizar su existencia y permanencia como comunidad (CNRR 2009, pág.81). [...] Los afrocolombianos han concebido la Organización como la “*posibilidad y la condición para alcanzar orden y autonomía*” y el Territorio como el espacio donde este pueblo se despliega, se desarrolla y ejerce su papel de actor social. Este territorio está constituido por los elementos físicos característicos del paisaje de la Región Pacífica (ríos, montes, esteros, fincas); por elementos inmateriales como el “conocimiento y las costumbres” (CNRR 2009, pág.82).

Las percepciones en mención son un claro ejemplo de lo que simboliza el territorio para los grupos que tradicionalmente han sido desplazados de sus tierras; ya sea porque se vieron en la necesidad de abandonarlas o por el contrario, fueron despojados de sus lugares de residencia a manos de terceros.

Vale la pena señalar que estas dinámicas de desplazamiento tienen una serie de implicaciones fundamentales relacionadas con la pérdida de las tierras ya que como lo sostiene el experto en territorio Gustavo Montañez “la relación de pertenencia o apropiación no se refiere sólo a vínculos de propiedad sino también a aquellos lazos subjetivos de identidad y afecto existentes entre el sujeto y su territorio” (Montañez 2001, pág. 20), lo que implica en la mayoría de los casos la pérdida de su identidad cultural.

Ahora bien, continuando con las definiciones propuestas para el caso del abandono y el despojo, el primero es una de las formas más comunes de pérdida del territorio en el marco del conflicto colombiano. Este proceso puede iniciarse por voluntad de la persona directamente afectada o por incidencia de terceros. En palabras de la CNRR:

[...] El abandono implica la suspensión del uso, disfrute, acceso y posesión de cosas o incluso de derechos, por un tiempo determinado y en virtud de causales voluntarias o

involuntarias; es decir la privación temporal o permanente de las cosas que se tiene y/o disfruta. El abandono, implica también el desplazamiento del titular del lugar y del territorio en el que se encuentra su bien. Dependiendo de qué tan prolongado en el tiempo sea el abandono, la persona o la comunidad que abandonó la propiedad corre el riesgo de perderla definitivamente por una serie de circunstancias. Como por ejemplo, el estabilizarse en otra región, no desear volver por la persistencia de las condiciones que propiciaron el abandono y el desplazamiento. Ante esta situación se posibilita que el bien abandonado sea ocupado por terceros o incluso, sea despojado de los derechos de propiedad mediante diversos mecanismos, corriendo el riesgo de perder el bien definitivamente, con lo que se entra en el ámbito del despojo (CNRR 2009, pág.25).

De acuerdo con lo anterior, hay un criterio que debe tenerse en cuenta para entender este fenómeno; y es que el abandono no implica el despojo de los bienes en todos los casos, fundamentalmente porque en diversas ocasiones la persona puede retornar a sus tierras y volver a tener el pleno disfrute de las mismas sin que se haya generado el despojo del bien.

A diferencia del abandono en el despojo existe una intención directa de tomar el bien del poseedor, es por esto que esta dinámica en la que prevalecen todas las formas de violencia e intimidación es sin lugar a dudas el fenómeno que ha causado la mayoría de desplazamientos al interior del país. De acuerdo con la CNRR:

[...]Puede considerarse como despojo aquel proceso por medio del cual involuntariamente un grupo o un individuo se ven privados material y simbólicamente por fuerza o coerción, de bienes muebles e inmuebles, lugares y/o territorios sobre los que ejercían algún uso, disfrute, propiedad, posesión, tenencia u ocupación para la satisfacción de necesidades. El despojo es el proceso mediante el cual, a partir del ejercicio de la violencia o la coacción, se priva de manera permanente a individuos y comunidades de derechos adquiridos o reconocidos en su condición humana, con relación a predios, propiedades y derechos sociales, económicos y culturales (CNRR 2009, pág.30).

Vale decir que el despojo no es un fenómeno puntual que ocurre de manera aislada sino que, hace parte de un proceso en el cual la acción de despojar a alguien de sus pertenencias no constituye el fin de quien despoja, más bien, es el medio que tiene para alcanzar una serie de objetivos previamente definidos. Así mismo, es necesario aclarar que el despojo no solamente se relaciona con la dimensión material de la víctima sino que incluye sus dimensiones sociales y simbólicas.

En este punto, con el fin de caracterizar la situación de la tenencia de la tierra en Colombia es necesario estudiar un aspecto fundamental del despojo, a saber: sus métodos⁸.

⁸ Cabe señalar que según la CNRR existen alrededor de quince métodos diferentes de despojo, sin embargo, esta investigación se centra en mencionar los más utilizados en el caso colombiano. Para conocer

Las modalidades o métodos del despojo hacen referencia a las diversas maneras a través de las cuales el victimario logra poseer las propiedades de la víctima, en particular sus tierras.

El primer grupo incluye las que se han realizado a través de la coerción y la violencia sin el uso de figuras jurídicas. Entre estas se encuentran todas las clases de amenazas directas o indirectas contra la vida y la integridad física realizadas directamente por el victimario o por sus mensajeros, quienes mediante expresiones como “O se va o lo voy” o “Usted escoge: se van todos juntos o se va la viuda con sus hijos” (CNRR 2009, pág.40) siembran el miedo entre las personas provocando el desplazamiento de familias enteras.

También se encuentran en este grupo los daños concretos a la vida o a la infraestructura de las víctimas, por ejemplo, asesinatos selectivos tanto de propietarios como de funcionarios entre estos jueces, notarios y personal de las oficinas de registros públicos, torturas, mutilación para la realización de transacciones, quema de viviendas y de los recursos de producción; como también la creciente violencia sexual en contra de mujeres y niños.

Otra de las prácticas que pertenecen a este grupo y que se realizan por medio del uso de la violencia es la destrucción de los títulos de propiedad, esto con “el propósito o al menos el efecto aparente de eliminar todo registro sobre las relaciones de propiedad que rigen en un determinado territorio” (CNRR 2009, pág.41). Añádase a esto otra modalidad muy utilizada denominada la compra venta forzada, en este caso los diferentes actores armados por medio del uso ilegal de la violencia obligan a los propietarios de la tierra a suscribir contratos de compra-venta de las mismas con el fin de obtener los títulos de propiedad. Finalmente, este primer grupo incluye la ocupación y apropiación de predios del Estado, es decir, los grupos al margen de la ley han ocupado y repoblado diversos territorios que pertenecen al Estado, despojando a las personas que han sido reubicadas en dichas tierras por diversas autoridades del gobierno (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional [Acción Social] 2009, págs. 18-23).

detalladamente cada uno de los métodos del despojo puede consultarse el informe “El Despojo de tierras y territorios. Aproximación Conceptual” de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación 2009.

El segundo grupo está conformado por las acciones que se valen del uso ilegal de figuras jurídicas no siempre a través del uso de la violencia. Esto quiere decir, que los victimarios buscan legalizar la apropiación de los territorios por ejemplo, a través de la compra a bajo precio de las tierras hipotecadas o que representan una deuda para sus dueños, también con la compra de predios colindantes para que posteriormente se deprecie el predio y así comprarlo a precios irrisorios; por medio de contratos de *usufructo*⁹ o de la falsificación de los títulos de propiedad y las escrituras.

Otro ejemplo de estas maniobras ilegales es la adjudicación ilegal de derechos sobre la tierra mediante sentencias judiciales, incluso en zonas de colonización, de frontera o de reservas naturales, como también coerción para la firma de documentos en blanco que posteriormente son utilizados para la elaboración de escrituras públicas, transfiriendo de esta forma los derechos de las propiedades, situaciones en donde, “[...] En otras palabras, se manifiesta el interés de los actores armados por la “legalización” de la apropiación” (Acción Social 2009, pág. 22).

Es vital señalar que aquí se destacan los denominados testafellos “Como una modalidad de ocultamiento del despojo, y como un fenómeno que dificulta el conocimiento, así sea estadístico, de la estructura predial y de tenencia de la tierra” (CNRR 2009, pág.13).

Por su parte, en el tercer grupo se enmarcan diversas modalidades no tan frecuentes como el acceso de tierras producto de los embargos y remate de propiedades abandonadas, intercambio de propiedades, entre otras.

En definitiva, en el transcurso de la historia de violencia y conflicto por el que aún atraviesa el país, la mayoría de los grupos indígenas, afrodescendientes y de origen campesino han abandonado o han sido despojados de sus lugares de residencia que por definición y cómo se evidenció anteriormente son vitales para su subsistencia y representan parte intrínseca de su cultura y de sus fundamentos ideológicos.

⁹ Según el artículo 823 del Código Civil el derecho de usufructo es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituirla a su dueño, si la cosa no es fungible; o con cargo de volver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor, si la cosa es fungible -se entiende por fungible que se acaba con el uso- (Código Civil 2013, pág. 95).

2. LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La consolidación de una nueva política de asistencia a las víctimas del conflicto armado en Colombia ha sido uno de los temas centrales de la agenda de Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos. De hecho, con su llegada al poder en el año 2010 las gestiones para la formulación de una ley que enfrentara los problemas asociados a la estructura de la tenencia de la tierra reseñados en el capítulo anterior fueron de primer orden. Es así como la ley 1448 de 2011, en particular, la restitución de tierras como uno de los mecanismos de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, busca combatir y en efecto, disminuir los altos índices de desplazamiento generados por los procesos de abandono y despojo que se han desarrollado desde el inicio del conflicto armado.

La formulación de la PPRT por parte del Gobierno Santos obedeció a un proceso de discusión, definición, concertación y posterior reglamentación, en el que participaron diversos actores directamente relacionados con la situación definida como problemática. Sin embargo, cabe aclarar que dicho proceso no es enmarcado por este Gobierno dentro de una u otra teoría de formulación de PP, sino que responde a un ejercicio racional en donde los formuladores de la PPRT tuvieron como guía “los mecanismos dados por la legislación para actuar en un caso concreto” (Montoya 2013, pág. 44), sin tener en cuenta que desde el punto de vista académico existen diversas teorías que versan sobre la formulación de las PP.

De acuerdo con lo anterior, el análisis desarrollado en el presente capítulo tiene dos objetivos principales. En primer lugar, identificar las razones por las cuales este Gobierno decide incluir en su agenda y priorizar el tema de la restitución material de las tierras despojadas y abandonadas por las víctimas del conflicto armado. Como también, establecer cuál de los dos modelos de análisis de PP construidos por la Línea de Investigación Teórica y Práctica de la Universidad del Rosario, fue el que prevaleció en la formulación de la PPRT.

En este orden de ideas, se afirma que la inclusión de este tema en la agenda del Gobierno de Juan Manuel Santos y la posterior expedición de la ley obedece en parte a sus

intereses de labrar el camino propicio para la firma del acuerdo de paz principalmente con la guerrilla de las FARC.

Respecto al segundo objetivo, se sostiene que en la formulación de la PPRT, reglamentada en la ley 1448 de 2011, es posible identificar diferentes elementos tanto del modelo *representativo-positivista*, como del *participativo-constructivista* relativos a la formulación de las PP. Lo que quiere decir que en este caso no se aplicó un solo modelo de manera excluyente, sino que por el contrario, existe una conjunción de los postulados de los dos modelos.

Para lo anterior, se parte con el enfoque de inserción en la agenda propuesto por Elder y Cobb, posteriormente se explican cada uno de los modelos enunciados, y finalmente se examina su aplicación.

2.1 El proceso de inserción en la Agenda

En el análisis de la formulación de la PPRT del Gobierno Santos, resulta vital cuestionarse acerca de las motivaciones que llevaron a este gobierno a incluir el tema de tierras en su agenda y a partir de ahí formular una PP. En este sentido, el análisis de *formación de la agenda* construido por Elder y Cobb constituye una aproximación teórica que brinda una serie de herramientas para realizar dicho análisis.

La formación de la agenda es entendida como “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb 1996, pág. 77). En este sentido, advierten que este proceso de toma de decisiones por parte del gobierno es fundamental para la sociedades a quienes van dirigidas las PP porque pueden tener un impacto considerable en la vida de sus integrantes hasta el punto de influir en la manera cómo perciben su realidad social (Elder y Cobb 1996, pág. 78).

En su propuesta, afirman que las decisiones tomadas por el gobierno son el resultado de la confluencia de cuatro factores relativamente independientes, a saber: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección. Por lo que, proponen identificar como se dan los flujos de cada uno de estos factores. Por ejemplo, en

cuanto a las personas básicamente se refieren a los actores estatales y no estatales; y como estos interactúan en un contexto determinado. Sin embargo, su principal advertencia es que no todos los grupos logran alcanzar un nivel de injerencia en los asuntos y por lo tanto, estos se reducen a los que estén mejor posicionados en la sociedad o a quienes tengan conocimientos más especializados. Mientras que las oportunidades de elección hacen referencia a los flujos de coyunturas en las cuales un determinado problema tiene la posibilidad de ser reconocido y posteriormente seleccionado como un punto prioritario de la agenda (Elder y Cobb 1996, pág.98).

De acuerdo con el *policy cycle* antes de formular una PP, las problemáticas deben ser identificadas por el Gobierno para luego inscribirlas en la agenda del sistema político. En este orden de ideas, la identificación de la situación de las víctimas de abandono y despojo de sus tierras, cómo también la necesidad de crear una política de asistencia integral que tuviera como mecanismo de reparación la restitución material de las tierras a sus poseedores, constituyó el primer paso para formular la PPRT.

De hecho, la importancia de dicha inclusión en la agenda del Gobierno Santos es explicada por la experta Jennifer Vargas:

En diciembre del año 2011 fue aprobada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el Congreso, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno dentro de un marco de justicia transicional. La aprobación de dicha ley, a pesar de las limitaciones que tiene, ha sido un paso fundamental porque pone en la agenda pública el tema de las víctimas exige su reconocimiento, crea una nueva institucionalidad para llevar a cabo la reparación, y abre una ventana de oportunidad política para que las personas que abandonaron su tierra o fueron despojadas puedan exigir su restitución (Vargas 2014, pág.181).

Es posible afirmar que la inclusión del tema de las víctimas en la agenda de Gobierno de Juan Manuel Santos obedeció a dos criterios que fueron fundamentales en el momento de estructurar su plan de Gobierno.

El primero de ellos, radica en su interés de firmar la paz con la guerrilla de las FARC. Lo anterior implicó que una de las mejores formas de labrar el camino hacia la consecución de su primordial objetivo como Presidente de Colombia fuera dándole un lugar privilegiado en su agenda a la problemática de las víctimas.

Adicionalmente, cabe señalar que esto constituía más que una simple política de Gobierno una obligación del Estado con las víctimas que por más de cincuenta años habían sido relegadas y olvidadas. Además no puede olvidarse que la paz ha sido el eje central por lo menos de su segundo periodo presidencial, así, no era posible pensar en una firma de la paz con privilegios para los integrantes de la guerrilla sin antes reparar y devolver a las tierras a las víctimas de este grupo armado.

Tal planteamiento se confirma en la Guía para la Formulación y Ajuste de los Programas de Reparación a las Víctimas:

[...]La Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras propone una serie de mecanismos que buscan reducir las brechas de desigualdad social generadas por el conflicto para que en un futuro, cuando se empiece a allanar el camino hacia la paz, éste no se construya sobre bases de inequidad que puedan devenir en la reactivación de los espirales de violencia (MINJ 2012, pág. 2).

El otro criterio que debe tenerse en cuenta para entender el proceso de inserción en la agenda es la declaración del Estado de cosas inconstitucional hecho por la Corte Constitucional¹⁰, mediante el cual identificó la inexistencia de recursos para la implementación de PP para la población desplazada, ordenando entre otras cosas, la creación de las debidas PP que permitieran garantizar los derechos de esta población.

Vale decir que aunque la sentencia de la Corte fue proferida en el 2004, el Gobierno de Álvaro Uribe no realizó ninguna acción al respecto, por lo que la inserción en la agenda del tema de las víctimas y la respuesta a las órdenes de la Corte se materializaron siete años después con la expedición de la ley 1448.

Podría concluirse que, la PPRT surge en el marco de un proceso de paz que ya había sido establecido o por lo menos considerado dentro de la agenda de Gobierno, por lo que su formulación no simplemente obedece a una simple PP sino al establecimiento de una nueva política de desarrollo agrario integral por parte de este Gobierno, la cual años después sería el primer punto de las conversaciones sostenidas en la Habana con las FARC.

¹⁰ Ver Sentencia T025/04

2.2 Los modelos teóricos de política pública

Los dos modelos de análisis de PP presentados a continuación reúnen los postulados teóricos de diversos autores expertos en el análisis de PP, quienes han definido entre otras cosas, los postulados epistemológicos y el camino que debe tomar el investigador al momento de buscar comprender como se desarrollaron cada una de las etapas del ciclo de las PP (Montoya 2013, pág. 36).

El primer modelo denominado *representativo-positivista*, se caracteriza por sus postulados epistemológicos de tipo positivistas, esto supone la existencia de leyes medibles, visibles y reales a través de las cuales el Estado tradicionalmente jerárquico representado en sus gobernantes, actúa como principal actor en la construcción de las PP. Tal y como lo sostiene Montoya:

La estructura para la aplicación de una PP dentro de un modelo positivista debe ser jerárquica, de manera que las políticas públicas provienen desde la cabeza del Estado, es decir el Gobierno, donde estas PP surgen de los estudios técnicos, sin tener en cuenta las opiniones de los beneficiarios de la política (Montoya 2013, pág. 37).

Lo anterior, lo confirma Torgerson en su estudio de las *tres caras del análisis de políticas* (Torgerson 1992). Allí, este modelo se enmarca en la primera cara del análisis de políticas Públicas, en donde según el autor “el conocimiento reemplazaba a la política” (Torgerson 1992, pág. 208).

Así mismo, en este modelo las PP se construyen a través de un “enfoque de arriba hacia abajo” tal como lo denomina Guy Peters, en un ciclo rígido llevado a cabo por el Estado y sus instituciones, en donde los ciclos de la PP se desarrollan aisladamente. Así mismo, y como se evidenciará más adelante, este enfoque de arriba hacia abajo se define a partir de la idea de que las PP se entienden y construyen desde la perspectiva de la ley que autoriza los actos de gobierno (Peters 1995, pág. 264).

El ciclo de las PP es estudiado por Jones (1970), otro de los autores cuyos postulados se enmarcan dentro de este modelo representativo-positivista. Este autor ha dedicado su análisis a lo que denomina el *Policy Cycle*, en el cual se identifican las 5 fases o etapas del ciclo de las PP, las cuales son explicadas por Roth de la siguiente manera:

Primero en la fase I, una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales [...] se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté

inscrito en la agenda del sistema político (*agenda setting*). En la segunda fase, una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de elucidar el problema y propone una o varias soluciones al mismo (*policy formulation*). Tercero, los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión (gobierno, parlamento) examinan la o las soluciones existentes y deciden la respuesta. La cuarta fase concierne a la implementación práctica de la decisión (¡o su no implementación!). Por lo general es la administración la encargada de implementar la solución escogida por el decisor, es decir, de traducir la decisión en hechos concretos (*implementation*). Al final, la respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos (*policy evaluation*) y pueden dar pie a un reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta (retroacción-*feedback*) o suprimir la política (*program termination*) (Roth 2002, págs. 49-51).

En este sentido, la rigidez del ciclo no permite una retroalimentación de los procesos de la política ya que sitúa la evaluación solamente al final del ciclo, característica que ha sido fuertemente criticada por los contradictores de este modelo.

En este caso existe una especie de enfoque *state-centered* (Roth 2002, pág. 30), en donde el Estado en su calidad de actor principal en el proceso de toma de decisión, no permite la participación de actores externos a la estructura jerárquica -también denominados bases- y por tanto, es quien formula las PP. En este sentido, también es posible identificar la ley como la herramienta más influyente de este modelo, convirtiéndose en el mecanismo por el cual se pretenden resolver las problemáticas que originan las PP. Así las cosas, “la Ley, la formulación de la Ley y sus posterior implementación son la base que legitima la acción gubernamental” (Peters 1995, pág. 264)

Finalmente, es preciso anotar que los postulados epistemológicos positivistas sobre el cual se basa este modelo, han sido ampliamente criticados por diversos autores. Al respecto, sostienen que las ideas positivistas de las ciencias sociales en donde la razón y la búsqueda abierta de conocimiento tienen un gran protagonismo, han demostrado tener serias consecuencias negativas en el ejercicio de la política (Torgerson 1992, pág. 208). En este punto Torgerson va más allá cuando invita al investigador a cuestionarse acerca de si: “¿puede la razón tener cabida en el mundo real de la política, donde se elaboran y llevan a cabo las políticas públicas?” (Torgerson 1992, pág. 209). La respuesta a dicho cuestionamiento animó el surgimiento de otras propuestas de análisis de PP menos filosóficas y más prácticas como se evidenciará a continuación.

El *modelo participativo-constructivista*, surge como respuesta a las críticas realizadas a los postulados positivistas. En este sentido constituye un avance respecto de las ideas planteadas por dicho modelo.

Se caracteriza principalmente por su acción integradora y participativa de diversos actores en los distintos ciclos de las PP, por lo que su proceso de construcción deja de ser una acción exclusivamente del estado administrativo que concentra todas las actividades políticas. (Torgerson 1992, pág. 228).

Los ciudadanos y los grupos de interés son un actor fundamental dentro de este modelo, su participación ya no solo atañe al proceso electoral, sino que en su calidad de no expertos, se involucran ampliamente en todas las etapas del ciclo de las PP, incluso en la recolección de información y en la implementación, por lo que se reconoce dicha intervención como una forma de participación del público en la vida política (Torgerson 1992, pág. 227).

La participación de actores externos evidencia la flexibilidad de este modelo, alejándose de la rigidez planteada por los autores positivistas. En este sentido, Montoya sostiene que:

El uso de un modelo participativo-constructivista se convierte en un “mecanismo mediante el cual se controla el verdadero impacto de la política pública” (Peters 1995, pág. 259), de manera que la PP se desliga de la inviolabilidad de la Ley, por lo que la política debe ser flexible para aceptar cambios que vayan enfocados a satisfacer mejor las demandas y necesidades de la población (Montoya 2013, pág. 42).

En cuanto a la construcción de las PP, es importante mencionar que el conocimiento técnico de los representantes del gobierno ya no es suficiente, sino que por el contrario es vital su conocimiento de la sociedad. Esto quiere decir que deben interactuar continuamente con los miembros de la sociedad a quienes están dirigidas las PP, y son denominados por Torgerson en su estudio de “la tercera cara del análisis de políticas” como *observadores participantes* (Torgerson 1992, pág. 211) cuya comprensión del contexto en el cuál se desarrollan las PP, les permite llevar a cabo un proceso más asertivo, eficiente y efectivo.

Aquí Peters ubica su enfoque “de abajo hacia arriba”, acentuando que la integración tanto de los funcionarios de los niveles inferiores del gobierno, como de la ciudadanía en el proceso de construcción de las PP, constituye un rasgo característico del enfoque; señalado por algunos autores como un proceso de descentralización de las PP.

De hecho, la naturaleza del protagonismo de los ciudadanos es explicada por Peters cuando afirma que: “actualmente los ciudadanos esperan ejercer sus derechos como consumidores respecto a los proveedores del servicio público, y estar en condiciones de determinar, por lo menos en parte, la naturaleza de las políticas públicas que se les han confiado” (Peters 1995, pág. 258). Lo anterior, refleja entonces que las PP deberían ser construidas con un enfoque *society-centered* (Roth 1992, pág. 30), es decir, a partir de los problemas, las necesidades y los deseos de la población, lo que en consecuencia, haría que su formulación “se abra a diferentes influencias, en vez de reflejar principalmente las ideas de los funcionarios elegidos y nombrados” (Peters 1995, págs. 259-260).

En cuanto a las etapas del ciclo de las PP, Molina sostiene entre otras cosas, que deben integrarse en un proceso dinámico, de retroalimentación constante (Molina 2002, pág. 6), y no de manera aislada. Para ello, pueden ser representadas en una especie de engranaje en el que permanecen en un ambiente de continua “interacción e iteración” entendidas en los siguientes términos:

La interacción permite tener un modelo flexible y multidireccional, donde se intercambia información, las distintas actividades se encuentran en evolución continua, permite apuntar a la obtención de mejores resultados y presenta una mayor adaptabilidad a los cambios que se puedan generar en el problema inicial y afrontar mejor problemas que se daban por descartados (Molina 2002, pág. 5). Por su parte, la iteración se refiere a las aproximaciones sucesivas que se hacen sobre la política para realizar ajustes continuos, ante los cambios del entorno. De esta manera se puede llegar a objetivos que son convergentes y móviles. (Montoya 2013, pág. 43).

En síntesis, este modelo concibe las PP como el resultado de las interrelaciones e interdependencias de diversos actores estatales y no estatales que alimentan cada una de las etapas de la política, en otras palabras, “son el fruto de las negociaciones entre el Estado y los representantes de los grupos sectoriales involucrados” (Roth 1992, pág. 33).

2.3 De la teoría a la realidad: la aplicación de los modelos en la formulación de la política pública de restitución de tierras

Como se señaló de manera preliminar, en la formulación de la PPRT es posible identificar elementos de los dos modelos teóricos propuestos. No obstante, cabe aclarar que se acerca más a los postulados representativo-positivistas. En primer lugar por la existencia de la

herramienta vital de este modelo, la expedición de diversas leyes medibles, reales y visibles que autorizan los actos de gobierno y que pretenden resolver las problemáticas que originaron la PP, en este caso, fundamentalmente la ley 1448 de 2011 y los Decretos 4800¹¹, 4633¹², 4634¹³, 4635¹⁴ y 4829¹⁵ del mismo año.

En segundo lugar porque a pesar de que se contó con la participación de actores externos a los funcionarios del Gobierno central -como se evidenciará posteriormente- todas las decisiones concernientes a su formulación e implementación provinieron del nivel central para luego trasladarse al ámbito local. Tal consideración, ha sido expuesta en los siguientes términos por la experta en Restitución de Tierras Jennifer Vargas:

[...]Este aspecto es característico de la política pública de atención y reparación a víctimas en la que existe una prevalencia de lo sectorial sobre lo territorial en lo que respecta a las decisiones sobre los lineamientos de la política pública y la destinación presupuestal. [...] Por ejemplo las decisiones gruesas en términos programáticos y presupuestales sobre el desarrollo de la política competen a múltiples agencias y actores del orden sectorial nacional y escapan a los entes territoriales, la gran mayoría de ellos caracterizados por una débil capacidad técnica y financiera en lo local para ejecutar la política de atención a víctimas” (Vargas 2014, pág. 176).

Añádase a esto, que con la ley 1448 se crean diversas instancias para su implementación, entre estas se encuentran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) conformado por todas las entidades y programas del Gobierno Santos¹⁶, pero en particular, las decisiones son tomadas por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas encargado de establecer todas las medidas y estrategias de asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto (Vargas 2014, pág. 182).

Respecto a la restitución de tierras se crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (UAEGRT), también denominada Unidad de Restitución

¹¹ “Por el cual se reglamenta la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

¹² “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”.

¹³ “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo ROM o Gitano”.

¹⁴ “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.

¹⁵ “Por el cual se reglamenta el capítulo 11 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”.

¹⁶ Las entidades y los programas que integran al SNARIV, como también sus objetivos se encuentran en los artículos 160 y 161 de la ley 1448 de 2011.

de Tierras, que funge como el órgano administrativo del Gobierno Santos para la restitución de las tierras despojadas a las víctimas, como también del manejo del Registro Único de Tierras Despojadas (RUTD) y cuyos objetivos y lineamientos técnicos también fueron establecidos por el nivel central.

Así mismo, la PPRT surgió de diversos estudios técnicos que en forma preliminar fueron realizados por la CSPPDF por orden de la Corte Constitucional mediante el Auto 008 de 2009. Por ejemplo, una de las publicaciones más importantes de la Comisión “El reto ante la tragedia del desplazamiento forzado: aplicar políticas públicas idóneas y eficientes II” dedica su primera parte a la PP de tierras para la población en condición de desplazamiento, abordando temas vitales como los principales avances, fortalezas, retrocesos y debilidades en la formulación e implementación de la política de tierras para las víctimas (CSPPDF 2010). En este punto es importante señalar que las competencias de la Comisión no se limitaron solamente a los estudios técnicos realizados antes de la expedición de la ley, también se realizaron recomendaciones incluso después de su expedición¹⁷.

Paralelo a lo anterior, durante el proceso de formulación de la PPRT el Gobierno Nacional creó la Mesa Interinstitucional de Tierras (MIT) con el propósito de que todas las agencias e instituciones involucradas en el tema de la restitución de tierras pudieran crear lineamientos homogéneos de la política de tierras, así como los mecanismos para su implementación (CSPPDF 2010, pág.18), esto evidencia sin lugar a dudas, que las decisiones fueron tomadas por los funcionarios del Gobierno Santos por lo que finalmente la PPRT se produjo en gran medida bajo una especie de enfoque de arriba hacia abajo.

Parece entonces conveniente referirse a los elementos del modelo participativo-constructivista que no permiten afirmar que la PPRT se ubica única y exclusivamente en el modelo representativo-positivista.

Primero, el proceso de formulación no fue un ciclo rígido que realizo solamente el Estado en su nivel central, por el contrario, sí hubo una acción integradora y participativa de actores externos a la estructura jerárquica del Estado: las víctimas de despojo y

¹⁷Para una ilustración sobre las recomendaciones realizadas por la CSPPDF consultar: Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado “Balance aproximativo de la ley de víctimas aprobada por el Congreso de la República” Bogotá, Junio de 2011.

abandono de tierras. De hecho, la ley 1448 es catalogada como un punto de inflexión en la participación de los involucrados en las PP en Colombia, ya que crea dinámicas de participación basadas en la inclusión de todos los grupos víctimas del conflicto armado.

Lo anterior se refleja en la creación de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas conformada por el Gobierno y los representantes de la población afectada, en donde se discutían sus necesidades y demandas, en su calidad de actores fundamentales durante la formulación de la PPRT. Por ejemplo, la participación de las víctimas en la región de Urabá es explicada en la entrevista realizada a la Doctora Carmen Palencia¹⁸ Directora de la Fundación Tierra y Vida de la siguiente manera:

[...] Nosotros Tierra y Vida, incluso aportamos conocimiento e información para la contribución de esa ley y propuestas. A nosotros nos invitaban a todo. [...] Pero al principio yo me acuerdo, yo tenía una camioneta de vagón y no cabíamos sino adelante los dos escoltas y atrás tres personas, cómo nos veníamos cinco personas desde Urabá yo no sé pero nos veníamos 5 líderes, tratando de hacer que fuera representativo de todos los municipios de toda la región (Entrevista a Palencia 2014).

Vale decir que, los espacios de participación creados por la ley 1448 fueron diseñados en función de un enfoque diferencial, que le otorga cupos dentro de las Mesas Municipales y Distritales a todas las comunidades del país: LGBTI, mujeres víctimas, víctimas jóvenes, víctimas adultos mayores y víctimas en condición de discapacidad, indígenas, afrodescendientes, comunidades negras, raizales, palenqueras y ROM (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas 2013 [UARIV], Art. 26). Así las cosas, no solo se establece que los espacios de participación cuentan con un enfoque diferencial, sino que las PP deben ser pensadas y diseñadas en función de este tipo de inclusión. Lo que se establece en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas así:

Las políticas públicas para las víctimas serán participativas, y tendrán en cuenta para su diseño e implementación los enfoques diferenciales de género, edad, étnicos, de condición de discapacidad y de diversidad sexual, así como la visibilidad de todos los hechos victimizantes (UARIV 2013, Art. 3).

¹⁸ Carmen Palencia es la Directora de la Fundación Tierra y Vida que lucha por la Restitución de Tierras principalmente en la zona de Urabá en donde el conflicto por la Tierra ha sido una constante en la historia de la región. Ha sido víctima de desplazamiento forzado en diversas ocasiones, y objeto de cinco atentados por parte de los grupos anti-restitución de tierras, quienes asesinaron a miembros de su familia. Su gestión como líder de tierras le mereció el Premio Nacional de Paz en el año 2012 y su nombramiento por la revista Semana y la Fundación Liderazgo y Democracia como una de las líderes más influyentes del año 2011.

Así mismo, para la reglamentación de la ley, la Unidad de Restitución de Tierras “realizo 14 eventos regionales para recoger aportes de las víctimas a la reglamentación, 7 con Organizaciones de Víctimas y 7 con entes territoriales y actores de la academia” (Unidad de Restitución de Tierras [URT] 2012), lo que en consecuencia, contribuyó para que por ejemplo, en el texto contenido del Decreto 4829 quedaran muchos de los aportes realizados por las víctimas (URT 2012).

En segundo lugar, los tomadores de decisión, y en particular, los funcionarios de los niveles bajos de las entidades involucradas en la restitución, a través de los diálogos sostenidos en el marco de la Mesa Nacional, se convirtieron en observadores-participantes, expertos en temas técnicos relacionados con la restitución pero también conscientes del contexto en el que se desarrollaría la PP.

Y tercero, respecto al *policy cycle* se identificó que sus etapas si han estado en un proceso de interacción e iteración a través de la Comisión de Monitoreo conformada por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General, la Contraloría General y tres Representantes de las Víctimas, grupo encargado de realizar los informes de seguimiento a la implementación de la ley. En este punto es vital señalar que estos procesos de retroalimentación han permitido poder de manifiesto los principales obstáculos en la implementación de la política así como se evidencia en el Primer Informe de Seguimiento del año 2012 realizado por la Comisión (Contraloría General de la República 2012).

Adicionalmente, dicho proceso de retroalimentación de la PPRT es vital en la medida en que es una PP con una vigencia de diez años, lo que imposibilita que sus ciclos se llevaran a cabo dentro de un proceso rígido y cerrado como el propuesto por el modelo representativo-positivista, y en particular porque de ser así, implicaría que los reajustes y la evaluación de esta PP tan importante se postergaran exclusivamente para después del año 2021.

En definitiva, el presente capítulo evidenció que en la formulación de la PPRT es factible identificar diversos elementos tanto del modelo representativo-positivista como del participativo-constructivista, no obstante, dicha formulación se orienta más hacia el primer modelo principalmente, porque las decisiones fueron tomadas por el Gobierno en el nivel

central, mediante la expedición de la ley 1448 y de diversos decretos para su reglamentación, a pesar de que las víctimas participaron activamente en dicho proceso.

Finalmente, cabe señalar que esta línea de pensamiento en donde las PP en Colombia son concebidas en el marco de un ejercicio normativo ha empezado a transformarse recientemente; de hecho, los investigadores y formuladores de PP han iniciado un proceso de modernización en la manera de entender dichos procesos, por lo que ahora, su formulación obedece a diversas dinámicas que trascienden la mera expedición de leyes.

3. HACIA UN BALANCE DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

El análisis del proceso de formulación de la PPRT realizado en el capítulo anterior es fundamental para entender cuáles fueron las principales fortalezas y deficiencias del Gobierno en dicho proceso y por qué este ha sido ampliamente criticado por diversos sectores expertos en la Restitución de Tierras.

En el presente capítulo se realiza un balance de los principales aciertos y desaciertos que tuvo el Gobierno de Juan Manuel Santos en la formulación de la ley 1448 de 2011, esto con el objetivo de evidenciar que, a pesar de que la ley introduce cambios significativos que tienen como fin superar los problemas asociados al despojo y el abandono de tierras, como también, reparar integralmente a las víctimas del conflicto, es una medida que no ha logrado satisfacer las demandas de la población afectada.

Ahora bien, lo anterior se sustenta en términos cuantitativos, en razón de que los desaciertos son mayores que los aciertos logrados por el Gobierno, además no hay que olvidarse que la correcta o no formulación de una PP determina en gran medida su éxito o su fracaso.

Así las cosas, se argumenta que los elementos en los que erraron los formuladores de la política pesaron más que sus aspectos positivos, y son los que en gran medida han determinado que hasta el momento, las medidas adoptadas por este Gobierno no hayan logrado resolver las problemáticas descritas en el primer capítulo de esta monografía como tampoco, alcanzar los objetivos trazados en su formulación.

En este orden de ideas, se presentan en primera medida los aspectos vitales que deben destacarse de la formulación de la PPRT, y en segundo lugar, se evidenciarán las deficiencias de la ley para posteriormente realizar algunos comentarios a manera de conclusiones.

3.1 Los Aciertos de la Restitución de Tierras

La ley de víctimas y restitución de tierras es una de las iniciativas más importantes realizadas por un Gobierno para resarcir a las víctimas de conflicto armado en Colombia. De hecho, es catalogada como el avance más importante en materia de Derechos Humanos realizados en la historia del país (Human Rights Watch 2013, pág. 4). En consecuencia, la ley 1448 de 2011 contiene diversos aspectos muy positivos para los procesos de reparación integral y de restitución de tierras que se adelantan en la actualidad.

El primero se relaciona con temas altamente criticados por el Sistema Internacional, y es las continuas violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto colombiano. En este sentido, la promulgación de medidas, la unificación de procedimientos y la ejecución de los mismos, con el fin de resolver las distintas violaciones a la normativa internacional, consisten en uno de los hechos que hay que resaltar de esta ley.

Lo anterior, se relaciona directamente con la segunda gran innovación en la formulación de la ley, y es el reconocimiento de dos situaciones fundamentales: la condición de víctima y la existencia de un conflicto armado que había sido ampliamente negado por el gobierno anterior¹⁹.

El reconocimiento de los derechos de acceso a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición demuestra un esfuerzo del Estado por incluir a la población afectada como una prioridad dentro de sus políticas de asistencia, y en últimas, “busca producir un cambio en la relación entre la víctima y el Estado a partir del *reconocimiento* de las víctimas y de las violaciones” (Moreno 2011). Respecto a este tema el abogado experto en restitución de tierras y miembro de la CSPPDF, Rodrigo Uprimny sostiene que “la sistematización de los derechos de las víctimas en el proceso penal es en términos generales apropiada, aunque a nivel técnico pueda discutirse la conveniencia de que esas medidas estén en la Ley de Víctimas y no en el Código de Procedimiento Penal” (Uprimny 2011).

¹⁹ Para conocer las razones por las que el Gobierno de Álvaro Uribe no reconocía la existencia de conflicto armado puede consultarse el artículo del Periódico El Espectador “Uribe da 10 razones para no hablar de conflicto armado”.

Así mismo, la expedición de la ley 1448 ha sido fundamental porque tiene un carácter simbólico para las víctimas. En especial, para los grupos indígenas y afrodescendientes que nunca antes habían visto un reconocimiento a sus valores y a sus tradiciones, como por ejemplo, su relación con la tierra a la que consideran un medio vital para subsistir. Así las cosas, la restitución de las tierras que tuvieron que dejar abandonadas o de las cuales fueron despojados tiene un significado que trasciende lo material y económico llegando a lo más importante para ellos y es: su valor simbólico.

En tercer lugar, con la formulación de la ley se crea un “sistema mixto judicial/administrativo” (Uprimny 2011) como el medio a través del cual se realizarán las respectivas restituciones de tierras a los afectados, siempre y cuando cumplan con los procedimientos establecidos para tal fin. Añádase a esto que según Uprimny este sistema cuenta “con algunas ventajas derivadas de la flexibilización de cargas probatorias y la creación de presunciones de despojo” (Uprimny 2011).

El cuarto acierto en la formulación de la PPRT es la inclusión de un enfoque diferencial para su aplicación, en el cual se hace distinción a la situación de las mujeres como un sujeto de derechos y cuya victimización es en algunos casos incluso, peor que la sufrida por los hombres debido a los múltiples eventos de violencia sexual y otras atrocidades de las que han sido las mayores víctimas del conflicto. En este sentido la Comisión Colombiana de Juristas señala:

Reconocemos como valiosas dentro del proyecto de ley las medidas diferenciadas para mujeres en los espacios de participación en procesos judiciales. Entre otras, las medidas especiales en los casos de violencia sexual, la definición de la necesidad de establecer un protocolo especial para la participación de las víctimas de violencia sexual en estos procesos (Comisión Colombiana de Juristas [CCJ] 2011, pág. 5).

La inclusión del enfoque diferencial en la formulación de la ley se debe en gran medida a la participación de distintas Organizaciones Internacionales, entre ellas ONU Mujeres (CCJ 2011, pág. 5) que trabajaron con el Gobierno nacional, con el objetivo de dotar a la ley del enfoque diferencial vital en cualquier proceso de reparación a víctimas.

En cuanto a la restitución de tierras para las mujeres, hay un aspecto positivo que debe tenerse en cuenta: el reconocimiento en la ley de la mujer como sujeto de restitución²⁰. Lo anterior sin lugar a dudas, constituye un gran avance porque introduce la oportunidad de que las mujeres adquieran títulos de propiedad de las tierras, beneficiando por ejemplo, a quienes aparte de haber perdido sus esposos o compañeros sentimentales se han visto obligadas a abandonar sus tierras. En este punto, resulta vital señalar que este enfoque diferencial tenido en cuenta en la formulación de la PPRT no solo cobija a las mujeres sino también a los niños, los grupos indígenas, los afrodescendientes y las comunidades ROM.

En quinto lugar y cómo se evidenció en el capítulo anterior, se encuentra la creación de un nuevo esquema de participación que integra a las víctimas de forma novedosa sin excepciones. Tal consideración es explicada por la experta Jennifer Vargas de la siguiente manera:

Con la aprobación de esta nueva ley, el esquema de participación, antes pensado para la PD (población desplazada), se amplió a las personas afectadas por los diversos hechos victimizantes, y aunque conserva fundamentalmente los mismos escenarios de participación en lo municipal y departamental, se crearon unas nuevas reglas de juego para llenar vacíos regulatorios anteriores, relacionados con las elecciones de los líderes, la conformación de las mesas, los tiempos, requisitos, prohibiciones e incentivos para la participación, así como la articulación de los espacios municipales con los de los niveles superiores (Vargas 2014, pág. 182).

En este contexto de la participación se inserta otro de los avances de la ley y es el ofrecimiento de incentivos a aquellos que formen parte activamente de las distintas Mesas de Participación establecidas en la reglamentación de la ley. Entre los incentivos que se encuentran dirigidos a todos los grupos, se encuentran por ejemplo, intercambios internacionales que permitan enriquecer el proceso y el acceso a educación superior mediante becas ofrecidas por el Gobierno (Vargas 2014, pág. 192).

Séptimo, la creación de instrumentos como el “Registro de víctimas” y el “Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente” que permiten la entrada de las víctimas al proceso de reparación y asistencia en el primer caso y de restitución material de los bienes en el segundo; es un avance importante particularmente porque permite tener un estimado del número de personas que acuden a la ley de víctimas y de restitución de tierras

²⁰ Para conocer en detalle las disposiciones para las mujeres en materia de restitución de tierras consultar del artículo 114 hasta el 118 de la ley 1448 de 2011.

en busca de una compensación por los daños sufridos en la dinámica del conflicto armado (Moreno 2011).

Finalmente, otro de los aciertos en la formulación de la ley, fue la creación de un andamiaje institucional y humano especial para llevar a cabo no sólo la restitución sino las disposiciones en materia de atención y reparación integral. Un ejemplo de esto, es la contribución que realizan los jueces y magistrados encargados de estudiar las solicitudes de restitución de tierras en el momento en que expiden los diferentes fallos, formando así una nueva jurisprudencia en materia de tierras (Fundación Forjando Futuros 2014, pág.1).

En términos concretos, en algunos aspectos la formulación de la ley 1448 de 2011 fue exitosa, por lo que se consolida como una de las iniciativas de gobierno más importantes durante los últimos años, sin embargo, como se anotará en la siguiente sección los desaciertos cometidos en su formulación superan todas sus fortalezas, convirtiéndola entonces en una ley ineficaz e ineficiente.

3.2 Los Desaciertos de la Restitución de Tierras

Desde su formulación en el 2011, la ley de víctimas y restitución de tierras ha sido objeto de fuertes señalamientos por parte de diferentes actores que insisten en que está destinada al fracaso (Robinson 2015). De hecho, algunos de sus más fuertes críticos sostienen que su ineficacia en la ejecución tiene sus antecedentes, entre otras cosas, en su etapa de formulación:

[...] Todo ello indica que el meollo está dado en la fórmula que se invento el Estado. Al día de hoy, los jueces de tierras solo han proferido 500 sentencias en las que se decidió la restitución jurídica de 1.137 predios que reúnen 25.528 hectáreas (Las 2 orillas 2014).

Así las cosas, esta sección presenta las principales fallas que hubo en el proceso de formulación y que en consecuencia, han originado la pobre ejecución de la PPRT, hasta el punto de ser catalogada por las víctimas como un rotundo fracaso:

[...]El objetivo como tal le hace falta mucho trecho porque acuérdate que la ley tiene una vigencia de diez años, cierto es percedera, pero si hacemos un análisis crítico, un balance crítico de cómo se ha desarrollado, de cómo se ha implementado tendríamos que decir que en el tema de restitución no ha funcionado, en el tema de restitución ha sido un fracaso (Entrevista a Palencia 2014).

La persistencia del conflicto armado y en particular, la violencia en contra de los líderes de tierras y representantes de organizaciones en pro de las víctimas, es una de las principales fallas de la ley. Los tomadores de decisión en su afán de diseñar un mecanismo que permitiera reparar a las víctimas, no tuvieron en cuenta que el conflicto armado aún permanece en las zonas rurales del país, lo que quiere decir que en la formulación de la PPRT se pasó por alto el contexto en el cuál se iba a desarrollar su ejecución.

Los diferentes mecanismos de intimidación: asesinatos, amenazas, detenciones arbitrarias y atentados, utilizados por los grupos al margen de la ley han limitado ampliamente la participación de las víctimas en los procesos de toma de decisión. Según Human Rights Watch esto complejiza los procesos de restitución porque:

[...] Cuando las amenazas obligan a los líderes a abandonar su hogar, las comunidades o regiones pierden voceros en los cuales confían y se corta el enlace entre miembros de la comunidad y las autoridades, lo cual implica un fuerte revés para las iniciativas de restitución (Human Rights Watch 2013, pág. 10).

Añádase a esto el surgimiento de nuevos ejércitos de resistencia denominados anti-restitución, quienes son los principales victimarios de los líderes campesinos y que están conformados por antiguos paramilitares e incluso, por miembros de las clases políticas más influyentes del país. Dichos ejércitos en entre 2010 y 2011 asesinaron a por lo menos a 19 líderes que reclamaban sus tierras principalmente en Bolívar, Antioquia y Córdoba (Barrera y Quiroga 2012), así mismo, la Defensoría del Pueblo advirtió que “entre 2006 y 2011 ocurrieron al menos 71 asesinatos de líderes de procesos de restitución de tierras” (Human Rights Watch 2013, pág. 8).

Frente a los asesinatos de los reclamantes, el Estado ha sido altamente cuestionado porque no está cumpliendo sus funciones de proveedor de seguridad para los ciudadanos y en especial, para los reclamantes de tierras. Ante estas cifras, la Unidad Nacional de Protección ha reforzado la seguridad de los líderes de las víctimas²¹, sin embargo, esto no ha sido suficiente para los líderes, que constantemente se ven enfrentados a los diversos atentados para acabar con sus vidas y la de sus familias.

²¹ Entre las medidas dispuestas por la Unidad Nacional de Protección para asegurar la vida de los reclamantes de tierras se encuentran la dotación de herramientas como chalecos anti-balas, escoltas, camionetas blindadas y hasta la salida del país, el problema radica en el acceso a este tipo de medidas que por lo general son demoradas y no siempre son brindadas a quienes las necesitan (Vargas 2014, pág. 199).

Tal es el caso de la reclamante de tierras en Urabá, la señora Carmen Palencia quien ha sido víctima del despojo de sus tierras por parte de los grupos paramilitares, así mismo, de cinco atentados y del asesinato de sus compañeros sentimentales, lo que la obligó a salir del país en distintas ocasiones. Por ejemplo, en el año 2012 los Urabeños haciéndose llamar “Autodefensas Gaitanistas de Colombia” le enviaron a Carmen Palencia, hoy Directora de la Asociación Tierra y Vida, una amenaza de muerte en donde declaraban objetivo militar a los líderes y colaboradores de Tierra y Vida²².

Ante esta compleja situación de inseguridad, las víctimas se muestran renuentes a retornar a sus tierras. Un estudio realizado por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad del Rosario evidenció que “el 70% de los desplazados a los que se les aplicó el sondeo²³, no quiere volver a su tierra” como también que “el 86,13 por ciento teme ser revictimizado” (Periódico el Tiempo 2014).

Ahora bien, las amenazas no son solamente en contra de las víctimas, también se han reseñado casos de violencia en contra de los topógrafos que hacen los estudios de los terrenos y de los jueces especializados encargados de llevar las sentencias en materia de restitución. Estos últimos en el año 2013 solicitaron al Gobierno reforzar sus esquemas de protección ante la grave situación de seguridad por la que atraviesa el proceso (Human Rights Watch 2013, pág.8).

Otros grupos de víctimas argumentan la falta de conocimiento de la ley, este es uno de los puntos más críticos ya que no existió por parte de las autoridades en el momento de la formulación, la creación de una estrategia que permitiera difundir y capacitar a las víctimas respecto del contenido del texto y sobre todo, la ruta para la restitución de sus predios (Corporación Nuevo Arco Iris 2012).

En suma, la persistencia del conflicto armado demuestra por lo menos cuatro cosas fundamentales, en primer lugar que el miedo aún está sembrado entre la población, segundo, que existe una ausencia total de garantías de protección a los líderes reclamantes

²² El panfleto enviado por “Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia” a la Asociación Tierra y Vida se encuentra en el documento publicado por la ONG Human Rights Watch “El riesgo de volver a casa. Violencias y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia” (Human Rights Watch 2013, pág.7).

²³ El sondeo se realizó a una muestra representativa de 498 personas. (El Tiempo 2014).

de tierras por parte del Estado, tercero, que por lo menos por el tiempo que siga habiendo conflicto armado las posibilidades de que la restitución de tierras sea exitosa son muy bajas y aún más si las víctimas siguen sin conocer a que tienen derecho con la expedición de esta ley.

El segundo desacierto de la formulación se relaciona con la definición de quiénes son las víctimas que cobija la PPRT. En este sentido, el texto genera una serie de exclusiones que es necesario considerar en cualquier análisis de la ley, una de ellas es la no inclusión de las personas que hayan sido miembros de los diferentes grupos al margen de la ley, pues también han sido víctimas del conflicto en tanto que fueron obligadas a abandonar sus tierras al incorporarse a estos grupos delictivos y por lo tanto, también deberían tener el derecho de solicitar la restitución de sus tierras. Así mismo, pareciera que el texto dejó por fuera a las personas que han sido víctimas no de los paramilitares ni de la guerrilla sino de los grupos que se conformaron después de su movilización, por ejemplo, las llamadas Bacrim (Uprimny 2011).

Dicho planteamiento también es sustentado por Amnistía Internacional cuando considera que:

[...] La Ley se presenta como parte de un proyecto de justicia transicional, lo que transmite el mensaje de que el conflicto armado interno es cosa del pasado. En realidad, este conflicto, caracterizado desde hace tiempo por la violación generalizada de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, no ha desaparecido y siguen cometándose abusos contra los derechos humanos. Al presentarse esta ley como elemento de justicia transicional, las víctimas de abusos presentes o futuros pueden verse apartadas de la protección que la ley brinda, pues se las considera víctimas de bandas criminales, no de las partes implicadas en el conflicto armado. (Amnistía Internacional 2012, pág. 5).

Otro criterio que debió tenerse en cuenta respecto a las víctimas en el momento de diseñar la PPRT es el criterio de colectividad, no solamente se debió pensar la ley en términos de la víctima como persona sino que también, los formuladores estaban en la obligación de pensar al sujeto colectivo, esto es en relación de las comunidades, grupos y organizaciones a las que pertenecen. Así las cosas, la inclusión de la víctima colectiva resultaba vital en la medida en que hubiera permitido dotar mejor a la ley del carácter y alcance necesario para garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a la paz (González 2011, pág. 2).

Tercero, respecto al periodo de aplicación de la ley se estableció que las víctimas de desplazamiento forzado y de otros abusos que hayan sido cometidos antes del año 1985 solamente tendrán derecho a recibir una reparación simbólica, por su parte, quienes hayan sido víctimas entre 1985 y 1991 podrán recibir por parte del Gobierno una compensación económica, sin embargo, el derecho a la restitución de tierras solamente lo tendrán las personas que hayan sido despojadas o que abandonaron su tierra después de 1991 y antes de la vigencia de la ley, es decir, el año 2021.

Desde luego, el establecimiento de estas fechas fue una falla de la formulación. En particular porque en algunos casos, lo despojos y abandonos de tierras se cometieron antes de 1991, así las cosas, el Estado pasó de ser un agente incluyente a un ente excluyente, que “facilita la legalización del despojo por intereses económicos” (Verdad Abierta 2014) ya que muchas de las tierras fueron despojadas ilegalmente antes de este periodo.

Frente a esta crítica el Gobierno Nacional sostiene que la segmentación por periodos de tiempo para la reparación obedece estrictamente a asuntos de tipo fiscal, es decir, el Gobierno no cuenta con la capacidad económica para llevar a cabo la reparación de todas las víctimas que ha dejado un conflicto armado de más de cincuenta años.

Sin embargo, si bien es cierto que existe una limitación presupuestal, el Estado pudo haber establecido una fecha más representativa para la reparación de las víctimas en virtud del reconocimiento de su situación, de esta manera la fijación de las fechas bajo un argumento estrictamente económico dejaría de ser considerado como ofensivo e irrespetuoso por las víctimas.

En cuarto lugar, hay que mencionar otro asunto y es la vigencia de la ley. En especial porque los procesos de restitución han sido lentos y si el Gobierno Santos planea dar trámite a todas las solicitudes que espera tener, diez años no serán suficientes para llevarlas a cabo (Valencia 2014) así las cosas, el periodo pudo haber sido más amplio.

Otro de los desaciertos es la falta de planeación fiscal para la implementación de la PPRT. Esto sin lugar a dudas, constituye un problema que no se dimensionó al momento su formulación. Las diversas limitaciones presupuestales que han enfrentado los entes territoriales han sido uno de los factores que han impedido la ejecución de la ley, en la

mayoría de los casos el mayor número de los recursos no es suficiente para responder a las medidas en el nivel rural:

[...] En el caso de la atención a víctimas, la descentralización de planes y programas se ha visto obstaculizada por problemas estructurales como las transferencias insuficientes de la Nación para atender a los desplazados en los municipios receptores – pues muchos de ellos escasamente cuentan con recursos para atender a los viejos residentes –, la precariedad técnica y administrativa para formular políticas con enfoque de derechos, y la corrupción y penetración de actores ilegales en el manejo de las rentas públicas (Moreno 2011).

Súmese a esto que la mayoría de los principales municipios en dónde se pretende llevar a cabo la restitución de tierras son categoría cuatro, cinco y seis lo que dificulta la implementación de las PP porque no son lo suficientemente fuertes en términos económicos para desarrollar los planes del nivel nacional. Vale señalar que sus limitaciones no son únicamente de tipo económico sino que también se extienden al ámbito humano y técnico, por ejemplo, hay instituciones del Estado necesarias para la restitución que no cuentan con presencia en todos los municipios del país, así mismo, se requiere más personal especializado como los jueces, topógrafos y cartógrafos que contribuyan a la restitución.

Otra de las falencias de la formulación se relaciona con la restitución de predios urbanos ya que muchas personas que vivían en los lugares más pobres de pequeñas ciudades o pueblos, también fueron obligadas a abandonar sus lugares de residencia por los paramilitares y otros grupos al margen de la ley.

Relacionado con el punto anterior, se encuentra otro de los puntos negativos: la no inclusión de “medidas de restitución al patrimonio, reconstrucción de vivienda, ni restitución del empleo perdido” (Comisión Colombiana de Juristas 2011, pág. 2) necesarias para garantizar una completa y efectiva reparación a las víctimas.

Así mismo, la ley podría otorgar de manera legal las tierras que otros actores se apropiaron indebidamente ya que contempla que si en la tierra despojada se está desarrollando un proceso agroindustrial productivo, se restituya formalmente la tierra al reclamante y posteriormente se permita el uso a quien adelanta el proyecto siempre y cuando este le otorgue un beneficio económico a la víctima (Amnistía Internacional 2012, pág. 11).

En el discurso de aprobación de la ley, el Presidente Santos aseguró que con esta medida el Estado estaba “dispuesto a pagar una deuda moral, una deuda largamente aplazada, con las víctimas de una violencia que tiene que terminar, ¡qué vamos a terminar!” (Corporación Nuevo Arco Iris 2012), sin embargo, esta responsabilidad del Estado con las víctimas del conflicto armado no es reconocida explícitamente en la ley, por tanto, el diseño de la misma se fundamenta según el Gobierno, en el principio de solidaridad del Estado con los afectados. Esto supone una astucia de Santos pues no compromete al Estado a la reparación, lo que le quita fuerza y seriedad a la restitución de tierras.

Finalmente, la existencia de un sin número de leyes ha originado que existan contradicciones internas entre las entidades del Estado encargadas de restituir las tierras, situación que se complejiza cada vez más ante la falta de claridad en la formulación de la ley, en donde se debió por lo menos haber unificado diversos conceptos técnicos básicos en los procesos de notariado y registro que agilicen y doten de precisión la restitución, como por ejemplo, en relación con el procedimiento administrativo para la identificación del predio a restituir.

Esto es explicado por el Doctor Jorge Andrés Gaitán, Coordinador del Grupo de Formalización de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras quien sostiene que al momento de identificar el predio a restituir se informa por ejemplo, que el predio tiene 50 hectáreas por lo que se inicia el proceso administrativo, sin embargo, cuando los jueces dictan la sentencia y la Superintendencia se remite al folio de matrícula inmobiliaria aparece que el predio tiene 20 hectáreas, pero en Catastro aparecen 30 hectáreas (Entrevista a Gaitán 2014). Lo anterior evidencia, que existen fallas entre las entidades en este caso por ejemplo frente a la identificación del bien a restituir.

Las consideraciones expuestas en la segunda parte del capítulo permitieron evidenciar los enormes desaciertos que cometieron los formuladores de la PPRT, Sobre todo en la implementación de una ley en medio del conflicto y en la falta de unificación de criterios técnicos no solamente frente a la identificación del predio objeto de restitución sino en muchos otros aspectos.

4. CONCLUSIONES

Esta monografía tuvo como objetivo analizar los aciertos y los desaciertos en la formulación de la PPRT del Gobierno de Juan Manuel Santos durante el periodo 2010-2013. En este sentido, se buscó precisar cómo se realizó la formulación de esta medida con el fin de vislumbrar el por qué de las fortalezas y las fallas que son resaltadas en la actualidad por sus principales críticos.

Al evidenciar los errores cometidos por el Gobierno en la formulación se logró comprobar la hipótesis de la investigación que en efecto sostiene que a pesar de que la ley fue creada con el propósito de superar las desigualdades asociadas a la tenencia de tierras en Colombia, su formulación no fue suficiente para responder a las necesidades de la población afectada. En este sentido, las víctimas sostienen que la restitución ha sido un total fracaso del Gobierno, incluso, hay quienes coinciden en que la PPRT no puede ser catalogada como tal en la medida en que el Estado no puede aplicar una PP en donde no cuenta con una institucionalidad firme.

Así mismo, la investigación reveló varios hallazgos fundamentales. En primer lugar, se mostró la relación que existe entre los fenómenos de abandono y despojo; y los aproximadamente seis millones de desplazados que existen en Colombia, evidenciando la urgencia de diseñar una PP que propendiera por el retorno de las víctimas a sus predios. También, se evidenció que la informalidad es uno de los grandes problemas que afectan a la población rural del país, debido a la falta de evidencias necesarias para demostrar sus vínculos con la tierra, situación que se complejiza por ejemplo, en las comunidades indígenas y afrodescendientes para quienes el significado de la tierra trasciende la dimensión material hasta el punto de consolidarse como un recurso vital para su definición como grupo social.

En tercer lugar, esta investigación permitió demostrar que como en la mayoría de la historia de Colombia, en el Gobierno Santos las PP siguen siendo formuladas mediante un ejercicio racional que hacen los tomadores de decisión que pertenecen al nivel central del Estado, quienes se han dedicado a la mera expedición de un sin número de leyes y decretos para cada una de las problemáticas que se pretenden resolver. Sin embargo, este trabajo

reveló que esto ha ido cambiando en los últimos años y la PPRT es un ejemplo de la creación de nuevos esquemas de participación que incluyen a los actores hacia quienes van dirigidas las PP, lo que implica el inicio de una nueva forma de concebir las PP en Colombia.

En cuarto lugar, esta investigación confirma que la errónea formulación de una PP puede determinar en gran medida su fracaso. En especial, porque si las decisiones dependen de un sin número de entidades involucradas en su diseño, que no cuentan con una uniformidad en sus procesos y conceptos, se complejiza la ejecución de las medidas adoptadas para responder a las demandas de los beneficiarios de la PP. Añádase a esto, la inexistencia de la infraestructura y los recursos necesarios para la implementación de la política, lo que en este caso se materializó, en la incapacidad del Estado en transferir las decisiones y los recursos al nivel territorial para llevar a cabo la restitución de tierras.

Quinto, al presentar un balance entre los aciertos y desaciertos de la formulación de la PPRT no solo se realizó el análisis en una vía como la mayoría de los estudios realizados hasta el momento, sino que por el contrario se analizó todo el proceso para concluir que pesaron más los desaciertos cometidos por el Estado.

Otro de los principales hallazgos de esta monografía, fue descubrir que el diseño y la implementación de la restitución de tierras en medio del conflicto fue uno de los desaciertos más grandes del Gobierno Santos, por lo que puede afirmarse que se trata de una PP pensada para un escenario de posconflicto al que no se ha llegado todavía. Aún más cuando el Estado no definió bien muchos de los criterios fundamentales de la restitución, como por ejemplo, cuando se iniciarán las restituciones en las zonas consideradas más inseguras y en las que el proceso se ve amenazado por la persistencia del conflicto armado. Así las cosas, podría sostenerse que si la PPRT se hubiera formulado e implementado en un contexto de paz, la efectividad y eficacia de dicha medida serían mucho más altas.

Por otro lado, esta investigación permitió mostrar que la participación activa y real de las víctimas en este tipo de políticas de Gobierno es fundamental porque su grado de participación en los procesos, incide directamente en las decisiones tomadas para responder a sus demandas, por lo que valdría la pena sugerir a los encargados de diseñar e

implementar las PP en Colombia que estos procesos se realicen de la mano de los beneficiarios de las políticas en miras de dotarlos de mayor seriedad y compromiso.

Finalmente, a raíz de esta investigación, surgen un cuestionamiento fundamental que podría animar futuras investigaciones y es: ¿Cuáles son los planes del Gobierno con la tierra restituida? Esto sin lugar a dudas, constituye otros de los aspectos negativos de la formulación de la PPRT en la medida en que la ley contempla un agro improductivo lleno e atrasos, sin establecer cuál va a ser el empleo productivo que se le va a dar a las tierras, tampoco si el Estado le va a otorgar a los pequeños campesinos paquetes de ayudas que les permita retomar su vida en el campo y mucho menos cómo se va a contrarrestar el impacto de la firma de diversos tratados de libre comercio que lo único que plantean es el reemplazo de los productos nacionales por los del extranjero.

En síntesis, de darse la efectiva restitución de tierras a las víctimas, la tarea de los próximos Gobiernos consistirá en definir diversos aspectos cruciales que permitan superar la ruina agraria que enfrenta el país hace más de cincuenta años.

BIBLIOGRAFÍA

Peters, B. (1995). *The Politics of Bureaucracy*, 4th edn. Nueva York: Longman

Roth, A. (2002). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth, A. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá: Digiprint Editores E.U.

Capítulos o artículos en libro

Elder, Charles D. y Roger W. Cobb. (1996). Formación de la agenda. El caso de la política de los Ancianos. En *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 77 - 104). México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

LeGrand, C. (1991). Los antecedentes agrarios de la violencia: el conflicto social en la frontera colombiana, 1850-1936. En G. Sánchez y R. Peñaranda (Comps.), *Pasado y presente de la violencia en Colombia* (págs. 128 – 151). Bogotá: Fondo Editorial Cerec.

Losada, R., & Casas, A. (2008). El enfoque sistémico. En R. Losada, & A. Casas, *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. (págs. 231-243). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Machado, A. (2013). De la restitución de tierras a los acuerdos de la Habana. En Centro Nacional de Memoria Histórica, *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. (págs. 109-136). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Montañez, G. (2001). Introducción. Razón y pasión del espacio y el territorio. En Universidad Nacional de Colombia, *Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios* (págs. 15 – 32). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Morin, E. (1988). El paradigma de la complejidad. En Josiane Boulad-Ayoub (ed.), *Culture, Signes, Critique* (págs. 65 - 87). Québec, Département de philosophie (UQAM), Presses de l'Université du Québec, Coll. "Cahiers Recherches et Théories, Collection Symbolique et Idéologie".

Torgerson, D. (1992). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En L. F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas* (págs.197 - 237). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Pérez, M. (2004). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (51), 62 – 90.

Uprimny, R. y Sánchez, N. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12 (2), 305-342.

Vargas, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16 (1), 167-207.

Velásquez, R. (2009-1). 1. Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Revista Desafíos*, Centro de Estudios Políticos e Internacionales CEPI, Universidad del Rosario, (20), 149-187.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Así de mal va la ley de restitución de tierras (2014, 23 de septiembre). *Las 2 orillas*. Disponible en: <http://www.las2orillas.co/asi-de-mal-va-la-ley-de-restitucion-de-tierras/>

Barrera, V. y Quiroga, D. (2012, 09 de mayo). Restitución de tierras: ¿más de lo mismo?. *Periódico el Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/restitucion-de-tierras-mas-de-mismo-articulo-344796>

El 70% de desplazados no quiere volver a su tierra. (2014, 20 de diciembre). *Periódico el Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/desplazados-no-quieren-volver-a-su-tierra/15003582>

Las críticas de Amnistía Internacional a la restitución de tierras. (2014, 26 de noviembre). *Verdad Abierta*. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/5528-las-criticas-de-amnistia-internacional-a-la-restitucion-de-tierras>

Ley de víctimas y restitución de tierras, un año de ajustes. (2012, 07 de agosto). *Corporación Nuevo Arco Iris*. Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/08/ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras-un-ano-de-ajustes/>

Moreno, M. (2011, 19 de diciembre). 2011-2012: ¿Qué pueden esperar las víctimas?. *Razón Pública*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2623-2011-2012-ique-pueden-esperar-las-victimas.html>

Robinson, J. (2015, 17 de enero). Colombia: ¿esta vez es diferente?. *Periódico el Espectador*. Disponible en:

<http://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-esta-vez-diferente-articulo-538466>

Salinas, Y. (2011, 19 de marzo). El caso de Jiguamiandó y Curvaradó: ¿estrategia criminal vinculada a un modelo de desarrollo económico?. *La Silla Vacía*. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia-invitado/22660/yamile-salinas-abdala/el-caso-de-jiguamiando-y-curvarado-estrategia-criminal>

Uprimny, R. (2011, 11 de agosto). Ley de víctimas: avances, limitaciones y retos. *UN Periódico*. Disponible en: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/ley-de-victimas-avances-limitaciones-y-retos.html>

Uribe, M. (2013, 29 de abril). ¿Por qué ha durado tanto la guerra en Colombia?. *Razón Pública*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3700-ipor-que-ha-durado-tanto-la-guerra-en-colombia.html>

Uribe da 10 razones para no hablar de conflicto armado (2011, 07 de mayo). *Periódico el Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/uribe-da-10-razones-no-hablar-de-conflicto-armado-articulo-268116>

Valencia, L. (2014, 29 de marzo). Presidente Santos ¡Salve la restitución de tierras!. *Revista Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/leon-valencia-presidente-santos-salve-la-restitucion-de-tierras/381914-3>

Otros Documentos

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional [Accion Social]. (2009). *Del abandono al despojo: De cómo se han afectado los derechos patrimoniales de las víctimas del desplazamiento forzado, según sus declaraciones*

para el proceso de justicia y paz. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, Bogotá.

Aministia Internacional. (2012). *Colombia: la ley de víctimas y de restitución de tierras. Análisis de Aministia Internacional.* Madrid: Editorial Aministia Internacional.

Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno. (2009). *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2008.* Consejo Noruego para los Refugiados, Ginebra.

Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2010). *Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia.* Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Transicional.

ColombiaLand. (2013). *Justicia Evasiva. La lucha por la tierra y la vida en Curvaradó y Jiguamiandó.* Disponible en: http://colombialand.org/wp-content/uploads/2013/06/Justicia_Evasiva.pdf

Comisión Colombiana de Juristas. (2011). *Algunas observaciones sobre la ley 1448 de 2011.* Bogotá. Disponible en: http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2011-06-16.html

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2010). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: aplicar políticas públicas idóneas y eficientes II.* Bogotá: Industrias Gráficas Darbel.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2011a). *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia.* Bogotá.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2011b). Balance aproximativo de la ley de víctimas aprobada por el Congreso de la República (ley 1448 de 2011). Bogotá.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2009). *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*. Área de Memoria Histórica, Bogotá.

Contraloría General de la República. (2012). Primer informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras. Bogotá.

Corte Constitucional. (2004). Sentencia T025/04, Sala Plena. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Decreto N° 4800 (2011, 20 de diciembre). Diario Oficial de la República de Colombia N° 48280.

Decreto N° 4633 (2011, 09 de diciembre). Diario Oficial de la República de Colombia N° 48278.

Decreto N° 4634 (2011, 09 de diciembre). Diario Oficial de la República de Colombia N° 48278.

Decreto N° 4635 (2011, 09 de diciembre). Diario Oficial de la República de Colombia N° 48278.

Decreto N° 4829 (2011, 20 de diciembre). Diario Oficial de la República de Colombia N° 48280.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. Censo General. (2005). Cuadro Censo 2005. República de Colombia. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005>

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Bogotá: Imprenta Nacional.

Fundación Formando Futuros (2014), *Restitución de Tierras Gota a Gota: Avances y Dificultades*. Bogotá.

Gonzalez, C. (2011). Las víctimas en la ley de víctimas. Comentarios a las demandas del artículo 3 de la ley 1448 de 2011. Disponible en: http://www.setianworks.net/indepazHome/attachments/649_Las%20victimas%20en%20la%20ley%20de%20victimas%20_1_.pdf

Human Rights Watch. (2013). El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia. Bogotá.

Human Rights Watch. (2014). Resumen de País. Colombia. Bogotá. Disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/colombia_sp_4.pdf

Instituto de Estudios para la Paz y el Desarrollo. El caso emblemático de los territorios colectivos de las comunidades negras de Jiguamiandó y Curvaradó en la región del Uraba. Bogotá. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/607_El-caso-emblem%C3%A1tico-de-los-territorios-colectivos-de-las-comunidades-negras-de-Jiguamiand%C3%B3-y-Curvarad%C3%B3-en-la-r.pdf

Legis Editores. Código de Procedimiento Civil. (2013). Bogotá: Legis Editores

Mandato Agrario (2003). República de Colombia. Disponible en:
http://www.kus.uu.se/pdf/publications/mandato_agrario2003.pdf

Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2012). Guía para la formulación y ajuste de los planes de acción Departamentales, Municipales y Distritales para la prevención, atención, asistencia, y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Bogotá.

Montoya Rodríguez, J. (2013). Análisis de la incidencia de la formulación e implementación de la ley 608 del 2000 (Ley Quimbaya) en el Departamento del Quindío (periodo 2000 – 2005) bajo el enfoque de las políticas públicas. Bogotá. (Tesis de pregrado) Repositorio Institucional de la Universidad del Rosario.

Salgado, C. (2008). Propuestas frente a las Restricciones Estructurales y Políticas para la Reparación Efectiva de las Tierras perdidas por la Población Desplazada. Tomo II, Bogotá, 2010.

Unidad de Restitución de Tierras (2012). Participación de las Víctimas. Bogotá. Disponible en: <http://restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=11>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2013). Guía práctica sobre el protocolo de participación efectiva de las víctimas. Bogotá.

Entrevistas

Entrevista realizada a Palencia, C. (2014, 19 de noviembre). Directora de la Asociación Tierra y Vida, Asociación Tierra y Vida, Bogotá.

Entrevista realizada a Gaitán, J. (2014, 02 de diciembre). Coordinador del Grupo de Formalización de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, Superintendencia de Tierras, Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1. Entrevista. Carmen Palencia. Directora de la Asociación Tierra y Vida

1. La ley 1448 de 2011 fue creada con el fin de brindar asistencia y reparar integralmente a las víctimas. Usted cree que la ley 1448 hasta el momento ha logrado alcanzar ese objetivo?

Bueno, al objetivo como tal le hace falta todavía mucho trecho porque acuérdate que le la ley tiene una vigencia de diez años, cierto, es perecedera. Pero si hacemos un análisis crítico, un balance crítico de cómo se ha desarrollado, de cómo se ha implementado tendríamos que decir que en el tema de restitución no ha funcionado. El tema de la restitución ha sido un fracaso por varias razones.

Primero, porque de entrada el tema de poner al ejército nacional como árbitro de la implementación de la ley ha sido un error craso, un error bárbaro. Ahí el Gobierno o se equivocó o realmente no lo ha pensado, porque eso ha impedido que la restitución se lleve a cabo, que avance, que fluya el proceso.

Lo otro es un tecnicismo que se inventó el Director de la Unidad de Restitución de Tierras, la microfocalización que no existe, ni se dice, ni se lee, ni se encuentra en ninguna parte de la ley 1448, pero este tipo se inventó eso y con eso está poniéndole el freno a la ley, a la restitución, por eso en tres años ya que lleva prácticamente la ley de aprobada, solamente se han restituido 65 mil hectáreas y eso porque se inventaron la restitución del Alto Andágueda que son 50 mil hectáreas de los indígenas, bueno, van 85 mil hectáreas restituidas con esas 50 mil. Iban 35 mil has ahí más 50 mil de los indígenas son 85 mil. Bueno lo de los indígenas si es una restitución porque es una formalización, ahí no había opositores, pero en el verdadero tema de restitución donde hay opositores no ha habido ni una sola restitución, ese es el gran fracaso de la ley.

2. ¿Usted cree que a pesar de este fracaso, la ley tiene aspectos positivos?

Todo en la ley es positivo, la restitución es una aspecto positivo simplemente que no lo han sabido implementar o no lo han querido, no sé, yo no sé qué es así lo que cabe. Pero de haberlo hecho tal cual está en la ley estaríamos sobre ruedas, ya se hubiese logrado el proceso de paz.

3. Algunos campesinos manifiestan que la restitución de tierras como política pública, ha sido efectivamente un fracaso porque el Gobierno no puede aplicar políticas públicas en el campo porque no hay institucionalidad en el mismo.

Bueno es que el tema de la restitución ha fracasado por varias cosas, ese es un solo punto el que te acabo de describir. Pero también el fracaso está en que la ley se está implementando en medio del conflicto. Entonces eso que quiere decir: que en medio del conflicto es, en los territorios allá en el campo, no aquí en las ciudades en los grandes centros poblados, sino allá en los territorios, la presencia de los paramilitares y la presencia de la guerrilla y la falta de presencia del Estado. No hay escuelas, no hay vías, no hay centros de salud, no hay canchas de fútbol, no ha policías, no hay nada. Entonces ausencia del Estado, presencia de los actores al margen de la ley igual a falta de garantías para los campesinos, esa es la ecuación. De tal manera que si no se resuelve el tema de la paz, el tema del proceso de Paz, si no se reanudan los diálogos, si no se llega a un acuerdo con las FARC y el ELN vamos a estar más jodidos de lo que ya estamos.

4. ¿Cómo ha contribuido la Asociación Tierra y Vida y usted a través de toda su historia a los procesos de restitución?

Bueno, yo pienso que el logro más grande de Tierra y Vida fue sobreponerse al miedo. Sobreponernos al miedo ha sido el logro más grande de nosotros los que estamos organizados aquí, de diez mil campesinos y campesinas que incluyen afro, indígenas, etc. Sobreponerse al miedo significó que pudiéramos evolucionar en algunas actividades y en algunas necesidades. Entonces eso ha significado también que pudiéramos hacer

visible el tema del despojo en Colombia porque nadie se atrevía a hablar de eso, mucha gente no conocía de eso. Había funcionarios enteros que no sabían que era por ejemplo, leer o interpretar un documento de tradición y libertad, mucho menos sabían que era el tema de protección de la tierra.

Nosotros en el diario hacer fuimos organizando rutas a través de un proyecto piloto que se hizo en Urabá, por allá en el 2006. En ese proyecto piloto identificamos cuáles eran las rutas que habían utilizados los victimarios para despojar a las víctimas y los medios también y también identificamos cuáles eran las vías de acceso para que las víctimas pudieran acceder a sus tierras nuevamente, eso fue una vaina de locos que nadie sabía por dónde ni cómo pero la hicimos. Y eso nos dio a nosotros una experiencia impresionante que luego terminamos siendo como un laboratorio para que Institutos, Instituciones, ONG's, Universidades, Organismos Internacionales, periodistas, etc, todos por obligación allá iban a llegar a Urabá. Luego los mismo Personeros, la Defensoría del Pueblo, todos, todos terminaron replicando lo que nosotros habíamos hecho. Y fue ahí donde por ejemplo, se aprendió a documentar un caso. Esa es una gran contribución. Además de eso los diecisiete muertos que hemos puesto, los cinco atentados, los diez refugiados, todo eso nos ayudó a sobreponernos.

5. Doctora Palencia ¿usted considera que en el momento en que el Gobierno dice vamos a hacer una ley de restitución de tierras, ustedes las víctimas tuvieron un liderazgo en ese proceso, fueron consultados?

Nosotros Tierra y Vida, incluso aportamos conocimiento e información para la contribución de esa ley y propuestas. A nosotros nos invitaban a todo, lo que era que no nos pagaban nada, ni los hoteles, ni el transporte, ni la comida, nada, pero como nosotros éramos los interesados... Mira tú no te imaginas las que teníamos que hacer para venir, pero veníamos. Me acuerdo en las primeras venidas, bueno porque fue en las primeras socializaciones que se hicieron. Pero ya en las otras si Juan Fernando Cristo, Guillermo Rivera, ya nos ayudaban un poquito, no mucho pero si nos ayudaban un poquito.

Pero al principio yo me acuerdo, yo tenía una camioneta de vagón y no cabíamos sino adelante los dos escoltas y atrás tres personas, cómo nos veníamos cinco personas desde Urabá yo no sé pero nos veníamos 5 líderes, tratando de hacer que fuera representativo de todos los municipios, de toda la región.

Son 11 municipios imagínate, más los del Chocó. Y todos afiliados nuestros, eran 2.600 afiliados. Entonces que hacíamos, repartíamos la región por micro zonas, entonces de la región Norte una persona, de Turbo y sus alrededores otra persona, era una locura. Apartado, Chigorodó y Carepa otra persona. El sur de Turbo que es otro mundo pero que también es Turbo otra persona. Y así hacíamos, fue muy bueno porque nos ayudó a integrarnos a conocer la gente, traíamos gente de todas partes. Fue una vaina que nos ayudó a dignificar al reclamante, porque era una vaina de locos reclamar. Tierra y Vida ha hecho un trabajo impresionante. Yo miro para atrás tantas cosas que hemos hecho y que todavía no logramos el objetivo principal.

6. ¿Usted considera que la definición de víctima que hace el Gobierno en la ley es correcta? ó ¿usted piensa que se quedaron algunos elementos claves por fuera?

Lo único que yo creo y con lo que no estoy de acuerdo, y se lo he dicho así al Gobierno, por lo que incluso llegue a promover un día pero después me quede quieta, es una reforma de la ley que diga hay mire que cambiar esto y esto. Algunas cosas fueron avanzando gracias a que la Corte ha estado muy del lado de las víctimas en este sentido de las víctimas en la restitución de tierras y ha ayudado muchísimo, entonces con las Sentencias de la Corte se han ido mejorando muchas cosas dentro de la ley 1448.

Pero sí, por ejemplo, el tema de las fechas es una cosa que a mí me parece absurda y que me parece discriminatoria y que no es incluyente, cierto para nada. Pero yo si me pongo a pensar también y en eso si echo mano de la sensatez que a veces me hace falta, cuando voy a volver a tener un Congreso a favor que vote y construya una ley perfecta, nunca, eso no se va a dar jamás y menos con la situación política actual que tenemos, eso no se da, menos con una izquierda tan repartido y dividida como esta. De lo contrario no.

7. ¿Qué aspecto le cambiaría a la ley Doctora Palencia?

Yo le cambiaría lo de las fechas, le cambiaría otra cosa, una partecita donde dice que las tierras que han sido despojadas, que se demuestre que el reclamante es su dueño legítimo pero que allí se estén desarrollando proyectos productivos de largo alcance, habrá que llegar a una concertación en el que el empresario que tiene la tierra robada le pagará una bonificación o indemnización al dueño legítimo hasta tanto se cumpla el periodo del proyecto. Es decir que en la Palma, nunca, el campesino nunca va a recuperar sus tierra, eso es legitimación del despojo, eso si yo lucharía y batallaría por cambiar eso, por eso era que quería llegar a la Cámara de Representantes.

Aun así hemos logrado muchas cosas dignificar a las víctimas, hemos logrado visibilizar el conflicto, hemos logrado que un Gobierno dijera es necesaria una política pública, eso ya es una vaina que no es gratis. Yo pagué un precio altísimo porque en ese momento, hace tres años cuando yo decidí como líder de esta organización, ponerme del lado del Gobierno para el tema de la ley, tú no te imaginas el ataque de las demás organizaciones del país, incluso de organizaciones amigas, me llamaban y me decían paramilitar a mí que he sido víctima de los paramilitares como veinte veces, que me han matado dos maridos, que me han hecho cinco atentados, que me han desplazado siete veces, eso es terrible.

8. Doctora ya para terminar ¿Qué le responde usted al Gobierno cuando dice que este proceso de restitución de tierras ha sido exitoso, que va por buen camino?

No la restitución no va bien, yo siempre les he dicho que no va bien. De hecho, yo he estado en espacios periodísticos estuve por ejemplo, en hora veinte, con Guillermo Rivera, con León Valencia con el mismo Sabogal de la Unidad de Restitución, y yo si fui muy clara y le dije Doctor Sabogal aquí hay unas dificultades serias en la restitución y la principal dificultad es usted, hasta le pedí la renuncia.

En últimas la ley tiene muchas falencias el problema es que no tenemos más, es de lo único de lo que nos podemos agarrar las víctimas.

Anexo 2. Entrevista. Jorge Andrés Gaitán. Coordinador del Grupo de Formalización de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras.

- 1. La ley 1448 fue creada con el fin de brindar asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado. Una de esas formas de reparación es la restitución de tierras. ¿Cree usted que la ley 1448 en lo que lleva de su aplicación ha logrado alcanzar con el objetivo para el cual fue creada?**

A ver, efectivamente uno de los ejes más fuertes para la reparación de las víctimas es la restitución de sus tierras, si miramos solamente este componente pues en lo que lleva la ley sí hay fallos de restitución de tierras, si respecto a eso se quiere mirar como una forma de resarcir a las víctimas y de que ellos recuperen sus derechos.

Habría que ver es el caso particular de cada una de las sentencias a ver si esos derechos si se materializaron o si se recuperaron o si las personas efectivamente ya están en el pleno goce de sus derechos, pero por lo menos dentro de los procesos misionales que adelantan digamos, la Unidad de Restitución de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro y los jueces de tierras, jurídicamente si se ha visto un avance significativo porque sí hay sentencias de restitución de tierras en todas las zonas microfocalizadas. Hay casos emblemáticos como digamos los casos de Funpascor en Córdoba muchas de las parcelas de allá se han restituido. Yo creería que en lo que va la ley de restitución puede que no sea lo que se ha esperado pero sí hay una reparación por lo menos en ese sentido de los derechos de las víctimas, en cuanto a la restitución de tierras porque no te podría hablar de las otras formas de reparación.

- 2. Desde su experiencia en la Superintendencia ¿usted cuales considera que fueron los errores más significativos el diseño de la ley 1448?**

Respecto al proceso de restitución, te puedo hablar desde acá desde el punto de vista de la Superintendencia, porque no se digamos desde la Unidad o desde los jueces, pero que es lo que ha dificultado la aplicación de la ley que son temas netamente jurídicos pero que a la larga tiene incidencia en el establecimiento de derechos de las personas es digamos la identificación de predios, digamos la veracidad de la información que aportan las víctimas en la etapa administrativa del proceso de restitución, a que me refiero, de acuerdo con el proceso de restitución hay dos etapas, una etapa administrativa y una parte judicial. En la etapa administrativa el proceso de restitución opera a partir de la zona microfocalizada, la Unidad inicia de oficio solicitud de parte del proceso de restitución de la parte administrativa y ahí tienen que realizar una cartografía social, ellos los llaman así. Entonces de conformidad con las presunciones del artículo 77 si las personas se acomodan a alguna de estas presunciones ya tienen la calidad de víctima, primera parte donde vemos una falencia. Creemos que la Unidad tendría que robustecer un poco más la determinación si la persona es o no es víctima.

Segundo, la identificación del bien. Cuando la Unidad de Restitución va y hace una verificación a terreno del predio, lo hace con las indicaciones de las víctimas o de las personas que están habitando allí. Que ha ocasionado ello, que con esta identificación se inicia el proceso administrativo y entonces dicen el predio identificado con folio de matrícula número tal, la persona lo adquirió mediante tal título y de acuerdo con la identificación tiene un área de 50 hectáreas. Se da todo el proceso administrativo, llega y se presenta la demanda de restitución ante la jurisdicción, se adelanta todo el proceso judicial y cuando sale el fallo de sentencia sale que se restituya el predio identificado con matrícula tal y con un área de 50 hectáreas. Cuando nos llega a nosotros la ejecución de la sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria vemos que el predio tiene apenas 20 hectáreas, en Catastro tiene 30 hectáreas, entonces en lo que estamos fallando y ahí podríamos hablar de todos, no sólo la Unidad sino todos, es en la identificación del inmueble a restituir. Pero entonces eso va a traer problemas, entonces a quién le creemos a Catastro a Registro o a la identificación que hizo la unidad.

Entonces falta robustecer un poquito la parte administrativa frente a la restitución del predio. Así no estamos siendo ordenados. Entonces digamos eso a nosotros nos ha implicado un problema para la ejecución de la ley, ¿por qué?, porque obviamente a los registradores les da miedo inscribir porque ellos son los que guardan la fe

pública. Entonces se están corriendo varios riesgos, se puede estar usurpando un predio de la Nación, se puede estar usurpando un predio de un particular vecino, entonces después va a ser más carga, como tanto para al que se le restituye, como para el Estado y como para el vecino. Entonces tal vez si falta un poco más respecto de la génesis del proceso, en la identificación, desde la cartografía social cuando la persona va a hacer la identificación del predio.

3. Doctor Gaitán ¿Cree usted que la persistencia del conflicto armado en el campo es un obstáculo para que la restitución de tierras sea efectiva?

Pues ahí si ya es una opinión personal, pues si es un obstáculo porque si no hay condiciones de seguridad garantizadas a la final no se puede adelantar un proceso de restitución. Pero por eso es que se hace la restitución por zonas microfocalizadas, que es que la restitución se adelante en todas aquellas zonas donde se considera que ya hay los mínimos mecanismos de seguridad para que las personas puedan volver a su tierra.

4. ¿Cómo contribuye la Superintendencia de Notariado y Registro al proceso de restitución de tierras?

Esta superintendencia es la delegada para la restitución, protección y formalización de tierras. Nosotros fuimos creados por la ley 1448. En general, básicamente nuestra función es ayudar desde el punto de vista registral tanto a la Unidad de Restitución de Tierras como a los jueces de restitución. Entonces nosotros adelantamos diagnósticos registrales sobre las zonas que ellos consideren o sobre las zonas microfocalizadas y con sustento en algunos diagnósticos que nosotros hemos hecho se han realizado algunos procesos de restitución como por ejemplo, Funpascor en Córdoba, Montes de María, en los Llanos Orientales.

También, hacemos diagnóstico caso a caso cuando la Unidad de Restitución de Tierras inicia un proceso masivo a nosotros nos solicitan el estudio traditicio de ese predio. Somos el punto de contacto entre la Unidad de Restitución de Tierras y la Oficina de Registro.

5. La ley 1448 considera que la reparación se hará efectiva para las personas que se consideran víctimas a partir del año 1985. ¿Cree usted que las fechas establecidas por el Gobierno son correctas?

Cuando se dio el tránsito por el Congreso de la ley 1448, uno de los principales escollos que tuvo fue esa fecha. Muchos detractores decían que tenía que tener un término más amplio porque la violencia en Colombia viene desde muchos años atrás. Sin embargo, yo opino que hay que ser consecuentes. Yo estoy de acuerdo en que sí la violencia viene de más atrás, pero hay que ser consecuentes con un tema y es que la reparación de las víctimas vale y que más se quisiera que se repararan todas las víctimas, pero es que hay que ser consecuentes que eso puede traer también muchas consecuencias para el Estado como para su funcionamiento. Entonces a mí me parece que es un esfuerzo muy grande y la fecha puede que sea arbitraria pero es que es una fecha que puede manejar el Estado para la reparación de las víctimas. Una fecha más atrás acarrearía un problema fiscal para el Estado y no tiene como ser sostenible. Entonces puede que para unos sea una fecha arbitraria pero para mí es una fecha justa.

6. ¿Usted considera que la definición de víctima que hace el Gobierno en la ley es correcta? ó ¿usted piensa que se quedaron algunos elementos claves por fuera?

No la definición es correcta, a mí no me parece que este mal la definición que se hace en la ley 1448, lo que hay que modificarse es el proceso de verificación de que una persona cumpla con esa condiciones establecidas para que sea víctima a nivel probatorio, con la cartografía social, con la cartografía económica, que se logre identificar que no está aprovechando la ley 1448 para sacar un beneficio propio que también se ha visto mucho y que también es uno de los principales obstáculos para la aplicación de la ley. Hay que poner un filtro porque esta es una ley excepcional.