

**EVALUACIÓN DE LAS DISTORSIONES EN EL PROCESO DE
IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y
GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011, DURANTE EL
PERÍODO 2012-2015**

JENIFER CAROLINA BARRIOS CÁRDENAS

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2016**

“Evaluación de las distorsiones en el proceso de implementación de los componentes de restitución de tierras y garantías de no repetición de la Ley 1448 de 2011, durante el período 2012-2015.”

Investigación diagnóstica y propositiva
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:
Jenifer Carolina Barrios Cárdenas

Dirigido por:
Daniel Aturo Palma Álvarez

Semestre I, 2016

RESUMEN

El interés de ésta investigación diagnóstica es analizar la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras durante el período 2012-2015. En particular, se busca evaluar la rendición de cuentas presentada por el Gobierno Nacional en cuanto a los componentes de restitución de tierras y garantías de no repetición, en comparación con las posiciones de Organizaciones no Gubernamentales, con el fin de establecer las causas de las problemáticas existentes. En este sentido se reconoce que, a pesar de haber alcanzado algunos objetivos, existen obstáculos en la práctica que impiden un desarrollo eficiente en la implementación de la Ley. Para tal fin la presente investigación se basa en un método cualitativo, bajo un alcance que consta de dos fases: analítico y evaluativo.

Palabras claves:

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, garantías de no repetición, restitución de tierras, eficacia, obstáculos.

ABSTRACT

The interest of this paper is to analyze the implementation of the Victims and Lands Restitution Law during the period 2012-2015. Especially, there seeks to evaluate the account surrender presented by the Government as for the components of lands restitution and guarantees of not repetition, in comparison with Non-governmental organization, to establish the causes of existing problems. In this regard it is recognized that, although they have achieved some goals, there are practical obstacles that prevent the efficient development in the implementation of the Law. For this purpose this research is based on a qualitative method, under a range consisting of two phases: analysis and evaluation

Key Words:

The Victims and Lands Restitution Law, guarantees of not repetition, lands restitution, efficient, obstacles.

INTRODUCCIÓN

Colombia es un país caracterizado desde la segunda mitad del siglo XX por su conflicto político, económico, social y armado interno. Amnistía Internacional refiere que el desplazamiento forzado hasta el año 2014 dio lugar a casi seis millones de desplazados, cifra cercana al 13% del total de la población colombiana (Amnistía Internacional, 2014, p. 6). El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), por su parte, asegura que entre 1958 y 2012 el conflicto armado ha ocasionado la muerte de al menos 220.000 personas. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 37).

Juan Manuel Santos, quien se posesiona el 7 de agosto de 2010 como Presidente de la República de Colombia. Su Plan Nacional de Desarrollo fue nombrado “Prosperidad para todos” y en él, plasma su interés por querer reconocer a las víctimas del conflicto armado para un posible escenario de posconflicto. Las múltiples críticas y debates surgidos en torno al tema no se hicieron esperar, generando preguntas como: ¿de qué manera esperan garantizar el derecho de las víctimas a la verdad? ¿cuánto deberá invertir el Estado para la reparación económica de las víctimas? ¿Cómo aplicar una ley de posconflicto en medio de un conflicto?, entre otras. Sin embargo, en medio de tantas dudas la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras fue aprobada el 10 de junio de 2011. Como se tenía estipulado, la Ley entró en vigor en el mes de enero del año 2012 y su objetivo es:

Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca sus condiciones de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2011) .

En este sentido, se consideran víctimas a todas aquellas personas que han sufrido algún daño, como consecuencias de las violaciones de los Derechos Humanos, debido al conflicto armado interno a partir del 1 de enero de 1985. Las víctimas tienen derecho a la verdad, justicia y reparación integral; comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición en sus dimensiones individual,

colectiva, material, moral y simbólica (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2011). En consecuencia, la restitución de tierras —uno de los campos de acción de la ley— plantea reintegrar a las víctimas de despojo y abandono forzado a sus predios. Igualmente, la garantía de no repetición debe ser brindada por el Estado colombiano, con el fin de evitar actos que atenten contra la integridad y los derechos de las víctima acogidas y reparadas por la Ley.

Inicialmente, Santos señaló que la meta durante el primer año era reparar al menos 25.000 hogares, a través de indemnizaciones colectivas y que al menos otras 20.000 familias retornaran a sus lugares de origen; a lo cual concluyó que el cumplimiento de Ley se convirtió en un propósito de toda la sociedad colombiana (El País, 2011).

Los resultados parciales de la implementación de la ley sostienen que entre los años 2012 y 2015 según las rendiciones de cuentas, 503.000 colombianos han sido reparados, 3,1 billones de pesos han sido invertidos en indemnizaciones, 85.000 hectáreas han sido restituidas a 11.000 víctimas y la cifra de pobreza extrema en víctimas de desplazamiento pasó de 74% a 33%. Asimismo, durante el año 2015 se realizaron 294 actividades y misiones humanitarias en el marco de la Prevención, más de 700 ciudadanos beneficiados por el Programa de acompañamiento, 303 reparaciones colectivas, entre otras (Presidencia de la República, 2015).

Sin embargo, algunas Organizaciones no Gubernamentales señalan que existen obstáculos e incongruencias en la implementación de restitución de tierras y en la garantía de no repetición. Es así como Amnistía Internacional señala que existen obstáculos para la implementación de la ley, al igual que no se esta brindando el adecuado acompañamiento a las familias cuya reclamación de tierras ha sido resulta. (Amnistía Internacional, 2014, p. 61).

Del mismo modo, la Fundación Forjando Futuros indica que la Unidad de Restitución de Tierras (URT) señaló que 79.255 casos serían resueltos por jueces durante el año 2014. No obstante, la Fundación revela que tan solo un 2.1% (1.683 casos) de la meta fijada fue ejecutada. Se debe agregar que desde el año 2008, 70 líderes y reclamantes de tierras han sido

asesinados, lo que traduce que no se está cumpliendo con las garantías de no repetición estipuladas en la ley. (Forjando Futuros, 2014, p.2).

En este orden de ideas, será objetivo de este trabajo evaluar la rendición de cuentas presentada por el Gobierno Nacional, en cuanto a restitución de tierras y garantías de no repetición, en comparación con las posiciones de organizaciones no gubernamentales. Finalmente, se desea encontrar las causas de los obstáculos existentes en la aplicación práctica de la Ley 1448 de 2011 durante el período 2012-2015.

De este modo, éste trabajo se desarrolla fundamentalmente en tres capítulos. El primer capítulo inicia con una conceptualización de los términos centrales de la presente investigación, tales como: víctima, restitución de tierras, garantías de no repetición, justicia transicional, entre otros; ya que estos serán fundamentales en el marco conceptual de esta investigación. Con este punto de partida, se podrá comprender de qué manera se aplican estos conceptos en la realidad y cómo se realizan las rendiciones de cuentas de restitución de tierras por parte del Estado colombiano.

El segundo capítulo se analizarán las posiciones de distintas organizaciones gubernamentales que de una u otra forma, vigilan el proceso de restitución de tierras y la no repetición de actos que vulneren los derechos de las víctimas del conflicto armado. Para esto serán expuestas las cifras e informes elaborados por dichas Organizaciones sobre la implementación de la ley, así como los avances y los puntos por mejorar en cada una de las Direcciones Territoriales objeto de evaluación.

Finalmente, el tercer capítulo se centra en comparar en primer lugar las cifras presentadas en los informes oficiales y no oficiales, con la finalidad de identificar las disparidades existentes entre las mismas. Posteriormente se analizarán los obstáculos existentes en la aplicación práctica de la ley, los cuales influyen en las dificultades presentes en la implementación de la restitución de tierras y garantías de no repetición. Finalmente se realizará una evaluación de los resultados de la ley en los términos objeto de estudio, teniendo

en cuenta los criterios técnicos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación en el documento llamado *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*.

El método de recolección de información serán las fuentes secundarias (en su mayoría empíricas), teniendo en cuenta que la tipología del presente trabajo es una investigación diagnóstica y propositiva. Por consiguiente, se hará uso de leyes, informes oficiales (rendición de cuenta) y no oficiales (documentos presentados por Organizaciones no gubernamentales), libros publicados por el Centro Nacional de Memoria Histórica, entre otros. Adicionalmente, como sustento para la evaluación de la ley durante el periodo escogido, se empleará la *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas* elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Por último, este estudio es fundamental debido a que existe una necesidad de establecer las causas de los problemas en la implementación de la Ley 1448 de 2011, en los componentes de restitución de tierras y garantías de no repetición. Teniendo en cuenta el contexto social colombiano y la probabilidad de un posible escenario de postconflicto, es evidente la necesidad de modificar algunos planes y proyectos de la Ley, de modo que las víctimas sean reparadas en su totalidad y puedan gozar de una buena calidad de vida.

1. INFORMES OFICIALES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

1.1. Definición de conceptos claves

Teniendo en cuenta las delimitaciones y los alcances planteados en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, a continuación se exponen algunas definiciones necesarias que permiten comprender el proceso de aplicación de la ley por parte del Gobierno Nacional. De este modo, se debe partir de los conceptos generales a los particulares, para luego presentar la justificación del por qué son relevantes en el análisis propuesto.

En primer lugar, el concepto en el cual se encuentra enmarcado el proceso de reparación de víctimas y, por ende, el más general, es el de *Justicia Transicional*. Según la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en su artículo 8, se entiende por justicia transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales que intentan garantizar que los victimarios rindan cuentas de sus actos y se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas señaladas en la Ley. (Ley 1448 de 2011, Artículo 8°).

Adicionalmente, se deben elaborar reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de los grupos armados ilegales, con el fin último de lograr reconciliación y paz nacional. Así pues, se consideran herramientas transicionales las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado; cuya finalidad será contribuir al restablecimiento de los derechos vulnerados de las víctimas. (Ley 1448 de 2011, Artículo 9°).

En este sentido, el concepto de justicia transicional gira en torno a las *Víctimas*, noción otorgada a aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de violaciones a los Derechos Humanos y/o a Derecho Internacional Humanitario, a partir de 1° de enero de 1985 en el contexto del conflicto armado. También adquieren condición de víctima el cónyuge, compañero permanente, parejas del mismo sexo,

padres, hijos o abuelos de las víctima directa (fallecida o desaparecida); y personas que hayan padecido un daño por asistir a la víctima o prevenir la victimización (Ley 1448 de 2011).

Vale la pena aclarar que existen algunas observaciones para la clasificación de las víctimas: cuando la víctima sea miembro de la Fuerza Pública, se aplicará el régimen especial en la reparación económica. Por otro lado, los miembros de los grupos armados mayores de edad y los ciudadanos que hayan sufrido daños por actos de delincuencia común no serán considerados víctimas. Por último, la víctimas por hechos ocurridos antes de la fecha establecida, solo tendrán derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y garantías de no repetición. (Ley 1448 de 2011, Artículo 3°).

Así mismo, la Ley 1448 de 2011 tiene varias categorías de reparación, este trabajo se centra en *La restitución de tierras* y *La garantía de no repetición*. En primer lugar, restitución de tierras se define como el derecho que tienen las víctimas de recibir (jurídica y materialmente), los predios que le fueron despojados o que debieron ser abandonados por causa del conflicto armado, entre el 1° de enero de 1991 hasta el año 2022. La ley establece, entonces, que la restitución deberá regirse mediante los principios de preferencia (acompañada de acciones de apoyo pos-restitución), independencia (cada víctima decide si desea acogerse al beneficio), progresividad (restablecer el proyecto de vida de las víctimas), estabilización (garantizar un retorno o reubicación sostenible y seguro), seguridad jurídica (titulación de los predios), prevención (protección a la vida de los reclamantes y jurídica de las propiedades), participación (por parte de las víctimas en la planificación y gestión del proceso) y prevalencia constitucional (prioridad en las restituciones) (Ley 1448 de 2011).

Dicho lo anterior, la Ley 1448 de 2011 determina que las causas del desplazamiento de las víctimas son el despojo, o según el caso, el abandono forzado de las tierras:

Se entiende por despojo la acción por medio de la cual se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo

establecido en el artículo 75 (Ley 1448 de 2011, Artículo 74).

Cabe señalar que, según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el propósito de las garantías de no repetición es “que no se repitan la vulneración de los derechos de las víctimas, así como eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos y/o al derecho internacional humanitario al interior de la sociedad” (UARIV, s.f.). De igual modo, señala que dicho componente posee dos enfoques generales: políticas dirigidas a favor de las víctimas, y medidas universales que benefician a la sociedad en su conjunto (UARIV, s.f.).

Ahora bien, la ley plantea un listado de medidas consideradas como garantías de no repetición: desmovilización y desmantelamiento de los grupos armados; la difusión pública y completa de la verdad; la aplicación de sanciones a los victimarios; adopción de medidas especiales de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo, fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas; entre otras (ley 1448 de 2011, Artículo 149). Dicho de otra manera, el Gobierno colombiano deberá realizar acciones que impidan nuevas violaciones de los derechos de la víctimas ya reparadas; además de velar por la vida digna y justa de los restituidos.

La definición de los anteriores conceptos se considera útil en este trabajo, debido a que permite conocer los lineamientos de implementación de la ley, para poder comprender de forma crítica la manera en que se elaboran las rendiciones de cuentas durante el periodo 2012-2015. Asimismo, puede ayudar a encontrar las causas de los problemas en los casos de victimización que atienden las entidades encargadas, así como la metodología utilizada en la aplicación de restitución de tierras y las garantías de no repetición, teniendo en cuenta factores externos como la presencia de grupos armados ilegales.

1.2. Objetivos y logros planteados en informes oficiales

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras señala en su artículo 192 que: “Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma”. En este sentido, plantea el desarrollo de la rendición de

cuentas en compañía de las víctimas con el propósito de intercambiar ideas y opiniones, además de evaluar el cumplimiento de las políticas ejecutadas. En este sentido, a continuación se relacionan los resultados presentados en las rendiciones de cuentas oficiales, así como en los balances publicados por la Unidad de Restitución de Tierras, en cuento a los avances alcanzados en diferentes Departamentos del país.

El Informe de rendición de cuentas 2015 emitido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras muestra que Antioquia, al igual que todos años, evidencia un balance positivo con relación a solicitudes recibidas y judicializadas. La entidad ha recibido un total (hasta el 31 de diciembre de 2015) 17.773 solicitudes de inscripción de precios al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), de las cuales 5.309 recibieron concepto de seguridad positiva para su intervención. Según la Territorial Antioquia (2016): “Del total de estas solicitudes, específicamente en el año 2015 se recibieron 1.691 y se dió respuesta a un total del 1.778, de las cuales 1.227 terminaron con decisión de inclusión en el RTDAF y 225 se encuentran no inscritas” (Unidad de Restitución de Tierras, 2016, página 15).

El informe de rendición de cuentas 2012 demuestra que Antioquia fue uno de los principales municipios intervenidos por la Unidad de Restitución de Tierras. Las actividades iniciaron el 2 de enero de 2012 y durante el primer año fueron microfocalizadas 7 zonas en 4 municipios: San Carlos, Granada, Apartado y Mutatá. Durante este año, fueron recibidas 3.495 solicitudes en los municipios anteriormente mencionados, resaltando aspectos positivos tales como: atención permanente a los ciudadanos interesados en solicitar información, y siendo catalogada unas de las territoriales mejor calificadas en aspectos de atención y calidad humana. Adicionalmente, a diciembre de 2012 en la Territorial Antioquia no se tenían sentencias que ordenaran aliviar pasivos o realizar compensaciones¹. (Unidad de Restitución de Tierras, 2012).

¹ El Fondo de Unidad de Restitución de Tierras deberá compensar económicamente a las víctimas que no puedan ser restituidas según la orden de un Juez especializado. Por otra parte, el artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 establece el alivio y/o exoneración de cartera morosa de impuestos.

Así mismo, “La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad” es un balance realizado en 2015 por la Unidad de Restitución de Tierras sobre los antecedentes e implementación de la ley 1448 de 2011. El capítulo “Gestión territorial” expone un recuento de las experiencias regionales contadas desde las víctimas y describe desde un campo general los logros y los principales retos de cada región.

Según el informe, la Dirección Territorial de Antioquia trabaja en 121 municipios del Departamento donde los jueces y magistrados especializados han ordenado restituir hasta 2015, aproximadamente 1.000 hectáreas. Entre otros resultados importantes, más del 5 mil hectáreas por restituir en manos de jueces, habiendo por lo menos 1.500 casos a escasos pasos para finalizar el trámite administrativo. Adicionalmente, se han beneficiado familias campesinas con más de mil millones de pesos gracias al Programa de Proyectos Productivos de la Unidad (URT, 2015, p. 188).

El informe de rendición de cuentas del año 2015 señala que la jurisdicción de Antioquia ha recibido un total de 17.773 solicitudes de inscripción de predios de las cuales 5.309 han recibido concepto de seguridad positivo para ser intervenidos. De estas últimas, 4.039 han finalizado en trámite administrativo, 2.718 con decisión de inclusión en el RTDAF, 592 con decisión de no inclusión, 427 no cumplían con los requisitos mínimos establecidos y 302 pertenecen a desistimientos. En cifras estadísticas, la Territorial Antioquia ha resuelto el 42% del total de las solicitudes en 19 de sus municipios intervenidos. Por su parte la etapa judicial del proceso con fecha de corte a 30 de abril de 2016 señala que han sido proferidas 213 sentencias de restitución, las cuales suman mas de 7'000.000 millones de hectáreas restituidas resueltas mediante 531 sentencias. (URT, 2016, p. 14-16).

Por su parte, la Dirección Territorial Bogotá, inaugurada en noviembre de 2011, ha recibido hasta 2015 cerca de 7.500 solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), siendo la segunda dirección territorial después de Antioquia, en recibir mayor número de inscripción de víctimas que reclaman sus predios. Dentro del proceso de restitución, la Unidad señala que el 98% de las solicitudes recibidas han

localizado preliminarmente los predios, lo cual ha permitido continuar con el trámite administrativo (URT, 2015, p. 204-217).

Contrario a Bogotá, Bolívar se considera uno de los mayores retos para la Unidad de Restitución de Tierras, debido a que el municipio el Carmen de Bolívar ocupa el primer lugar en materia de desplazamiento forzado por violencia. A pesar de las dificultades presentadas en la implementación de la política de restitución en el Departamento, la intervención de la Unidad ha logrado resultados favorables tales como: atención oportuna para las personas amenazadas por el proceso, recepción de aproximadamente 4.000 solicitudes de restitución, apoyo por más de 2.500 millones de pesos a las familias restituidas, implementación de programas de exoneración de impuestos prediales y presentación de más de 350 solicitudes de restitución ante los jueces civiles del circuito (URT, 2015, p. 226-227).

El panorama del Cauca, Departamento ubicado al suroccidente del país, presenta una similitud considerable en comparación con la región de Bolívar. Según la Dirección Territorial del Cauca, hasta el año 2015 se han recibido más de 1.500 solicitudes de víctimas para recuperar sus predios y se han identificado tres posibles casos colectivos de comunidades afrocolombianas. Como medidas de garantías de repetición, la jurisdicción realiza seguimientos y acompañamientos permanentes a territorios étnicos (Consejo Comunitario Renacer Negro por ejemplo) en audiencias públicas y Comités de Justicia Transicional (URT, 2015, p. 233-234).

La Dirección Territorial del Cesar y la Guajira contó con altos desafíos, dado que los antecedentes de hechos violentos del territorio y de su ubicación estratégica. Gracias a la Dirección de Asuntos Étnicos la Unidad ha identificado tres casos de grupos étnicos en el Cesar y un caso en La Guajira. Desde agosto de 2013 hasta junio de 2014 fueron logradas 18 sentencias de restitución de predios de las cuales, 15 fueron a favor (17 personas beneficiadas) y 3 se encontraban en consulta con el Tribunal Superior del Distrito de Cartagena (URT, 2015, p. 243).

El informe de rendición de cuentas del año 2014 y 2015 señala que la jurisdicción de Cesar-La Guajira ha recibido un total de 6.348 solicitudes de inscripción de predios de las cuales 54.410 han recibido concepto de seguridad positivo para ser intervenidos. De estas últimas, 3.158 han sido tramitadas y 1.252 se encuentran pendientes de finalizar tramitación. Por su parte la etapa judicial del proceso en los períodos 2012 y abril de 2016 señala que han sido presentadas 498 demandas ante jueces de restitución, las cuales resuelven 66 de estos casos mediante 52 sentencias y suman 1'279.000 hectáreas. Como parte de la estrategia que favorece el retorno y la permanencia de las víctimas restituidas, la Unidad de Restitución ha instaurado el programa de Proyectos Productivos que proponen una inversión de 441.294.310 millones de pesos. (URT, 2015, p. 14-18).

Chocó, Departamento ubicado en la zona occidental del país posee una Dirección Territorial encargada garantizar el proceso de restitución de tierras en 29 de sus municipios. El 93% del total de la población del Chocó corresponden a comunidades étnicas, lo que traduce a 1 caso de caracterización a grupos étnicos que buscan el restablecimiento de 8.965 hectáreas a 33 familias. La comunidades afro por su parte presentan 4 casos de caracterización que busca restituir 187.995 hectáreas que favorece a 2.971 familias. Desde 2012 hasta 2015, la Dirección ha presentado ante los jueces de restitución 2 medidas cautelares y 2 solicitudes de restitución a comunidades étnicas. (URT, 2016, p. 8-15).

Por otra parte, la jurisdicción de Córdoba fue la segunda oficina de la Unidad inaugurada a finales de 2011. Tan solo unos meses después de creada, la entidad recibió más de 200 solicitudes de restitución y un año más tarde comenzaron a ser tangibles los resultados. La Unidad de Restitución afirma que:

En el 2013 comenzaron a ser tangibles los resultados de la restitución; en febrero se da el primer pronunciamiento por parte del Tribunal Superior de Antioquia, en donde se ordenó la restitución jurídica y material de predios a 32 familias víctimas del despojo en la hacienda Santa Paula. Para el mes de abril, ya eran 60 los beneficiarios, que recibieron de manos del Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y en presencia de autoridades civiles, medios de comunicación y más de 1.000 víctimas del departamento, los títulos de propiedad de sus parcelas, sellando así los inicios del compromiso con el que se abría el camino hacia la reparación de los derechos que les fueron vulnerados. De este evento salió la frase que tituló las noticias en diferentes medios de comunicaciones regionales, nacionales e internacionales: “donde mandaban

los asesinos, hoy vuelven los campesinos” (URT, 2015, p. 262).

Así pues, hasta abril de 2015, la Unidad señala que más de 30 sentencias de restitución han sido ordenadas por los jueces y magistrados especializados en restitución jurídica y material a las víctimas desplazadas de despojo en las haciendas del Clan Castaño. Por consiguiente, gracias a estrategias implementadas por los miembros de la jurisdicción tales como el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP), fueron esenciales para obtener resultados favorables en tan poco tiempo (URT, 2015, p. 265-272).

En esta misma línea, la Dirección Territorial del Magdalena, contrario a otras jurisdicciones, ha presentado pocos obstáculos en la implementación de los proyectos de la ley en términos de restitución de tierras y garantías de no repetición según en informe de la Unidad. Las principales metas alcanzadas hasta abril de 2015 son: más de 3.000 solicitudes recibidas, emisión de ordenes complementarias encaminadas a mejorar la calidad de vida de las víctimas restituidas, adopción de acuerdos para el alivio predial, participación de la sociedad civil en el proceso para generar escenarios de legitimidad y acercamientos a comunidades étnicas asentadas en el Departamento (URT, 2015, p. 274-278).

La Dirección Territorial del Magdalena Medio es la encargada de velar por el cumplimiento de la restitución de tierras en 108 municipios distribuidos en los Departamentos de Antioquia (2 municipios), sur de Bolívar (12 municipios), Santander (87 municipios) y sur del Cesar.(7 municipios). Según la Unidad de Restitución de Tierras (2015), la jurisdicción ha recibido cerca de 4.000 solicitudes en los predios intervenidos hasta el 2014, ubicados en los municipios de San Alberto, Departamento del Cesar; Sabana de Torres, Puerto Wilches, Rionegro, San Vicente, Carmen de Chucurí y Betulia en Santander; y Simití y San Pablo en el sur de Bolívar. A partir de las solicitudes recibidas en la Unidad, las víctimas han presentado más de 150 demandas en las que se solicita la restitución de 3.000 hectáreas. (URT, 2015, p. 288-300).

Situando la mirada en la zona de los Llanos Orientales colombianos, la jurisdicción del Departamento del Meta evidencia logros significativos en el proceso de restitución de tierras a víctimas del conflicto armado del país. Con fecha de corte a 2015, la Unidad ha resuelto 4.500 reclamaciones que representan más de 860.000 hectáreas de restitución, metas alcanzadas gracias a las estrategias de intervención diseñadas por la Dirección las cuales han permitido avances en 15 de los 24 municipios que hacen parte de la zona macrofocalizada (URT, 2015, p. 302-306.). Según el balance de la Unidad de Restitución de Tierras:

En lo que va recorrido del proceso de restitución, en el departamento del Meta se han proferido varios fallos relevantes, los cuales pueden agruparse en: 1 fallo que han revertido despojos a víctimas de la Unión Patriótica, 2 providencias que han restituido y reivindicado derechos de las mujeres, y 3 fallos que han recuperado baldíos de la nación indebidamente ocupados. (URT, 2015, p. 305).

Según el informe, el proceso en el Departamento de Nariño representa un reto para la Unidad de Restitución de Tierras, debido al escenario de crisis humanitaria latente en la región. Inicialmente la jurisdicción logró microfocalizar 7 zonas que abarca que abarcan los municipios de Pasto, Tangua, Buesaco, Tablón de Gómez, Andes Sotomayor y Policarpa; logrando avances significativos en las veredas de Campo Alegre y Montañita (Policarpa) que benefició a 200 familias. (URT, 2015, p. 308-318.).

Así pues, en el municipio de Tablón de Gómez se implementó una iniciativa de sustracción a más de mil hectáreas de tierras ubicadas en una Zona de Reserva Forestal y que benefició a 400 familias del sector. Por otra parte, cumpliendo con los decretos ley 4633, 4634, y 4635 del 2011 que reglamentan la restitución de tierras a comunidades étnicas, la Unidad presentó una demanda de restitución de derechos territoriales del Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera en el municipio de Tumaco habitado por más de 1.600 familias. (URT, 2015, p. 308-318.).

El balance en el Departamento del Norte de Santander señala la intervención en 7 de los 40 municipios de la región: Tibú en su casco urbano y 36 de sus veredas; municipio El Zulia; Cúcuta en su casco urbano y 8 de sus corregimientos; municipio Los Patios; municipio

Villa del Rosario; municipio de Ocaña además de 1 de sus corregimientos y 30 veredas; y por último Ábrego en su casco urbano y 3 veredas. Según la Unidad de Restitución de Tierras se han presentado más de 3.500 solicitudes por parte de las víctimas desplazadas, de las cuales un 67.18% pertenecen solo a 4 municipios que no se encuentran totalmente microfocalizados. (URT, 2015, p. 320-323.).

Continuando con el análisis de la implementación de la Ley 1448 de 2011 en aspectos de restitución de tierras y garantías de no repetición, Putumayo muestra avances significativos gracias al trabajo del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Cabe resaltar que, la tarea en dicho Departamento se ha caracterizado por la presencia de obstáculos y numerosos retos debido a la presencia de conflicto armado realizado por actores armados ilegales. Hasta el año 2015, la Dirección Territorial del Putumayo ha recibido más de 2.700 solicitudes de restitución correspondientes a aproximadamente 80.000 hectáreas, de las cuales se han proferido en su mayoría sentencias favorables a las víctimas en los municipios intervenidos. (URT, 2015, p. 328-336.).

El panorama en la Dirección Territorial Sucre presenta un contexto de obstáculos y retos similares al Departamento de Putumayo. La región de Sucre se divide en 26 municipios que se encuentran repartidos en cinco subregiones: Golfo de Morrosquillo, Montes de María, Sabana, La Mojana y San Jorge. La jurisdicción por su parte inició actividades desde el primer semestre del año 2012, logrando para abril de 2013 proteger el derecho fundamental de restitución de tierras a 39 familias y dos años más tarde, restituirles 310 hectáreas en el corregimiento de Pichilín, municipio de Morroa. Según la Unidad de Víctimas, se han recibido hasta 2015 más de 2.500 solicitudes de restitución de predios: “[...] la Unidad de Restitución de Tierras ha representado ante Jueces y Tribunales a las víctimas en más de 300 casos que corresponden a cerca de 4.800 hectáreas y se han proferido igualmente un número importante de sentencias en casos presentados” (URT, 2015, p 346).

En el caso particular del Tolima, el Departamento cuenta con una Dirección Territorial ubicada en la ciudad de Ibagué desde el año 2013. Contrario a otras regiones, Tolima posee grandes avances en asuntos de reconocimiento de las víctimas, situándose como el

Departamento con mayor número de sentencias proferidas de restitución de tierras. Según la Unidad de Restitución de Tierras: “[...]. En este sentido, cobran un significativo valor los avances logrados en estos más de dos años, en los que se ha adelantado el proceso administrativo de restitución, para más de 1.300 solicitudes, que equivalen al 28% del total recibido para el Departamento” (URT, 2015, p. 354). En relación con la microfocalización de zonas, la jurisdicción ha logrado cumplir los objetivos de iniciar procesos de restitución de tierras y velar por la no repetición en municipios tales el Ataco, Valle de San Juan, Villahermosa, Casabianca y Palocabildo.

Por último, la Direccional Territorial Valle-Eje Cafetero abrió sus puertas en Cali el 12 de abril de 2012. Según la Unidad, desde su inauguración ha resuelto más de 500 solicitudes distribuidos en sus dos cordilleras: la occidental y la central. Los municipios de Buenaventura y Tuluá han sido los que registran mayor número de solicitudes de restitución de tierras, teniendo en cuenta la importancia geopolítica de ambos territorios. En este sentido, la jurisdicción se ha encargado de realizar microfocalizaciones en municipios que requieren una rápida intervención (los mencionados anteriormente por ejemplo), con el objetivo de beneficiar primordialmente a las poblaciones con altas cifras de víctimas:

A partir de allí, de forma progresiva se han emitido en el departamento hasta junio de 2014, un total de 8 actos administrativos de microfocalización de extensas áreas geográficas, que han impactado de forma positiva con esta política pública a ocho municipios históricamente más afectados por el conflicto armado durante las últimas tres décadas, como son Tuluá, Trujillo, Bolívar, Cali, Riofrío, Buga, Jamundí y Bugalagrande (URT, 2015, p. 367).

El informe de rendición de cuentas del año 2015 señala que la jurisdicción Valle-Eje Cafetero ha recibido un total de 1.883 solicitudes de inscripción en 49 municipios ubicados entre los Departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda. Al corte de abril de 2016, 1.391 han recibido concepto de seguridad positivo para ser intervenidos, de las cuales 1.026 han finalizado en trámite administrativo, 432 con decisión de inclusión en el RTDAF y 516 con decisión de no inclusión. En cifras estadísticas, la Dirección ha resuelto el 74% del total de las solicitudes en los municipios intervenidos. Por su parte la etapa judicial del proceso con fecha de corte a 30 de abril de 2016 señala que han sido presentados 265 casos ante jueces

especializados en restitución de tierras, se han proferido 10 sentencias que resuelven 18 casos y benefician directamente a 11 núcleos familiares. (URT, 2016, p. 14-16).

Siguiendo con lo mencionado anteriormente, vale la pena resaltar que la Unidad Restitución de Tierras se encarga además de trazar metas e indicadores de la ley a partir de estadísticas del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Hasta el 7 de Septiembre de 2016, fueron presentadas 94.975 solicitudes por 63.862 titulares las cuales corresponden a 79.305 predios. La etapa administrativa y judicial por su parte señalan que 2.082 sentencias han sido emitidas por jueces, lo que significa 4.224 solicitudes resultas en las mismas, 3.305 predios con orden de restitución en sentencia, 23,652 beneficiarios y 190.975 hectáreas con sentencia restitutiva (URT, 2016).

Desde su implementación en el año 2011, el Presidente Juan Manuel Santos en compañía de su equipo asesor, se han caracterizado por resaltar los puntos clave y los logros alcanzados por la Ley a través de sus informes oficiales y entidades nacionales. Según Urna de Cristal, (2016) plataforma del Gobierno para la participación ciudadana y la transparencia gubernamental, hasta abril de 2016 la Unidad de Restitución de Tierras recibió 88.640 solicitudes, de las cuales 44.847 se encuentran en trámite y 31.404 han sido resueltas. Así mismo, afirman haber restituido 201.000 hectáreas a más de 23.000 personas despojadas forzosamente, lo que traduce un promedio aproximado de 5 personas restituidas diariamente. (Urna de Cristal, 2016).

Por último la entidad señala que gracias a la Ley se han entregado 60.000 millones de pesos para invertir en proyectos productivos en las zonas restituidas y un acompañamiento técnico de dos años, con el propósito de formar territorios aptos para ser poblados nuevamente por las víctimas (Urna de Cristal, 2016). El cumplimiento del componente de “Garantías de No Repetición” por su parte se sustenta en gran medida sobre los Diálogos de Paz adelantados desde 2012 entre las FARC y el Gobierno Nacional.

Al realizar una evaluación del balance y las rendiciones de cuentas Departamentales, se evidencia que existe un contraste en las cifras presentas por dichos informes con los

objetivos planteados anualmente por la Unidad de Víctimas y Restitución de Tierras. Un ejemplo claro es el Departamento del Chocó el cual, demuestra una falta de compromiso de la URT de microfocalizar la región, lo cual impide lograr avances notorios que permitan cumplir con el objetivo de la restitución de tierras: tan solo 2 casos han sido resueltos entre los años 2012 y 2015.

Otra de las disparidades encontradas en los informes consta del incumplimiento en la presentación anual de las rendición de cuentas por cada una de las Direcciones Territoriales, así como la ausencia de veeduría y control por parte del Estado. Durante el año 2014, dichas entidades debieron realizar los informes del año 2013, una vez se celebraran las audiencias públicas. Sin embargo, la jurisdicción del Departamento de Nariño fue la única entidad que no realizó audiencia e informe de rendición de cuenta.

Posteriormente, los informes finales de las rendiciones en el año 2014 fueron entregados por 8 de las 17 jurisdicciones creadas hasta la fecha: Atlántico, Bogotá, Córdoba, Meta, Nariño, Putumayo, Tolima y Valle del Cauca. Un año más, tras analizar los informes del año 2015 también se evidencia que existe una ausencia de veeduría y control: hasta la fecha de septiembre del 2016 solo 5 jurisdicciones han cumplido con la entrega final de 2015: Antioquia, Valle del Cauca, Cesar, Chocó y Cauca.

Los informes presentados por el Estado, por la Unidad de Restitución de Tierras y por las Direcciones Territoriales no son las únicas fuentes existentes de consulta para conocer las condiciones del proceso de restitución de tierras y garantías de no repetición de las víctimas del conflicto armado colombiano. Por ende, dichas fuentes deben ser contrastadas con las estadísticas presentadas por organizaciones no gubernamentales, con el fin de encontrar los obstáculos en la práctica de la ley 1448 de 2011.

2. INFORMES NO OFICIALES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

2.1. Contextualización de las ONG

Tal como se mencionó anteriormente, se considera pertinente realizar una breve introducción acerca de las organizaciones que serán analizadas a lo largo del estudio. Amnistía Internacional (AI) es un movimiento mundial, democrático e independiente fundado en 1961 por el abogado británico, Peter Benenson. Actúan en casi todos los países del mundo (más de 150 aproximadamente), cuenta con más de 3 millones de personas simpatizantes y suscriptoras en los países donde ejerce; y su área de trabajo consta en elaborar campañas para promover el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos².

El trabajo de la Organización consiste en investigar el abuso de dichos derechos y presionar a quienes lo realicen (sean autoridades o no), así como de brindar apoyo a los activistas que actúan en beneficio de las poblaciones vulneradas. En 1977, la entidad fue galardonada con el Premio Nobel de Paz, debido a sus laborales defensoras de derechos a la población mundial, llegando a ser considerada una de las organizaciones defensoras de derechos humanos más grande a nivel global.

Según Amnistía Internacional sus principales objetivos son: trabajar por el derecho a la verdad, justicia y reparación a víctimas de graves abusos (desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, violencia de género, entre otros); defender a las personas migrantes, solicitantes de asilo, población civil en conflictos armados, desplazadas y refugiadas; defender a las víctimas del abuso de poder ejercido por el Estado, así como de actores no estatales; defender la dignidad de las personas con bajos recursos económicos y velar para el disfrute de los servicios públicos básicos; proteger el derecho de la libre expresión y la no discriminación; entre otros. (Amnistía Internacional, s.f.)

² La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es un documento creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París. A lo largo de sus 30 artículos se contemplan aquellos derechos humanos considerados básicos (derechos de carácter civil, político, social, económico y cultural), los cuales deben ser respetados a todas las personas del Mundo.

Continuando con la contextualización de las ONG, Forjando Futuros es una entidad sin ánimo de lucro que trabaja con recursos de cooperación internacional en la ejecución de proyectos de desarrollo en comunidades vulnerables y en el acompañamiento a las víctimas del conflicto armado³. Su objetivo general es “contribuir con la construcción, fortalecimiento y consolidación de procesos sociales que apunten al desarrollo económico, social, cultural y político de los colombianos dentro de un marco pacífico y democrático”. (Forjando Futuros, s.f.). Dentro de los reconocimientos alcanzados por su labor, la institución fue merecedora del Premio Nacional de Paz, galardón otorgado por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo en compañía de algunas Casa Editoriales y canales nacionales (Forjando Futuros, s.f.).

Una vez la Unidad de Restitución de Tierras inició la elaboración de planes y proyectos, la fundación inició la tarea de velar por el cumplimiento de la ley y elaborar informes donde se comunique a los ciudadanos acerca de los avances y dificultades presentes en el proceso de restitución de tierras. Adicionalmente, a partir del 23 de febrero del 2016, la Organización cuenta con el apoyo de la Unidad Especial de Restitución de Tierras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Asamblea de Cooperación por la Paz, la Gobernación de Antioquia, la Universidad de Antioquia, entre otros; tendrá un espacio informativo sobre temas relacionados con la ley 1448 de 2011 emitido semanalmente en el canal televisivo Teleantioquia. Además, dichas organizaciones son las encargadas de colaborar con la Fundación en la recolección de datos y en la elaboración de los informes periódicos utilizados durante el siguiente trabajo.

2.2. Logros y puntos por mejorar según informes de ONG

³ Se desconoce el año en que fue creada la Organización. Tras consultar la página web de la misma, se estima que fue fundada entre el año 2000-2002.

La primera publicación objeto de análisis fue elaborada en el año 2014, aproximadamente tres años después de haber sido implementada la ley. Amnistía Internacional elaboró el informe “Un título de propiedad no basta: por una restitución sostenible de tierras en Colombia”. En éste se plasma la posición de la Organización en la implementación de la ley 1448 de 2011, en términos de restitución de tierras y garantías de no repetición.

Además, según Amnistía Internacional (2014) la delegación mantuvo contacto directo con las entidades estatales encargadas de cumplir y velar por la restitución de tierras y las garantías de no repetición, tales como la URT, la Unidad Nacional de Protección, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Centro Nacional de Memoria Histórica, entre muchos otros.

Según Amnistía Internacional (2014), casi seis millones de personas han sido desplazadas por el conflicto en Colombia, de las cuales sólo se han presentado 64.815 solicitudes de restitución de tierras e incluido de éstas en el proceso 22.469 al estar ubicados los predios en zonas microfocalizadas. Con fecha de corte a junio de 2014, sólo 6.820 de las solicitudes procesadas pudieron ser incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), y por ende iniciaron la fase judicial del procedimiento.

A 1 de agosto de 2014, los jueces y magistrados de restitución habían dictado 650 sentencias judiciales, que abarcaban 1.211 predios y beneficiaban a 2.687 personas. Así, la cantidad total de tierras que ha sido objeto de restitución a comunidades campesinas asciende a tan sólo 29.695 hectáreas. Se trata de una fracción de los ocho millones de hectáreas que se cree que fueron adquiridas ilegalmente en el transcurso del conflicto; además, más de una cuarta parte de la cantidad total de tierra que ha sido objeto de restitución –8.400 hectáreas– fue restituida a una sola familia en Puerto Gaitán, departamento del Meta, en marzo de 2013.[...]. (Amnistía Internacional, 2014, p. 28.

Con relación a las 791 familias restituidas mediante fallos emitidos por jueces civiles de restitución de tierras a julio de 2014, y de las cuales la UARIV tenía información acerca de su ubicación, tan solo 329 habían retornado y se encontraban viviendo en los territorios restituidos. Las razones por las que la totalidad de las víctimas no han regresado a su predios son por seguridad, demora en la emisión de los nuevos títulos de propiedad y ausencia de

recursos económicos que deben ser entregados por parte de la Unidad a las personas afectadas. (Amnistía Internacional, 2014, p. 27-28).

La falta de garantías de seguridad y protección a las víctimas es una de las dificultades más latentes en el proceso de restitución de tierras. Según Amnistía Internacional, las víctimas son objeto de amenazas y homicidios, en especial los representantes de las comunidades y los defensores de derechos humanos:

[...] Según la ONG Somos Defensores, al menos cinco activistas en favor de la tierra fueron víctimas de homicidio en 2013, y al menos otros dos lo fueron en la primera mitad de 2014. Según datos de la Fiscalía General de la Nación, a finales de agosto de 2014, al menos 35 personas, entre ellas seis que habían presentado solicitudes de restitución de tierras ante la URT, habían perdido la vida a causa de su presunta asociación con el proceso de restitución de tierras. El 8 de julio de 2014, Robinson Álvarez Quemba, topógrafo que trabaja con la URT, fue el blanco de los disparos de un atacante no identificado mientras trabajaba en un caso de restitución de tierras en el municipio de San Roque, departamento de Antioquia. Murió tres días después a consecuencia de sus heridas. (Amnistía Internacional, 2014, p. 32).

Vale la pena resaltar que el “Programa Somos Defensores” es una entidad no gubernamental cuyo objetivo es brindar protección y prevenir agresiones a defensores de Derechos Humanos en Colombia. Actualmente cuenta con el apoyo de la Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA), Benopsa Nación de Muchachos-Colombia y la Comisión Colombiana de Juristas (CJJ); y son financiados por la Embajada de Noruega, Misereor (Obra episcopal de la iglesia católica alemana para la cooperación del desarrollo), Oxfam Intermon y la Delegación de la Unión Europea. (Somos Defensores, 2016).

Continuando con lo planteado anteriormente, los representantes y los defensores no son las únicas personas afectadas en el proceso. Los jueces y magistrados de restitución también han sido vulnerados por aquellos que, por algún motivo, intentan impedir que la etapa judicial culmine satisfactoriamente a favor de las víctimas. En el año 2013, 54 jueces y magistrados debieron pedir directamente al Presidente Juan Manuel Santos, protección y seguridad para ellos y para sus familiares debido a las múltiples amenazas de las cuales eran objetivo. Adicionalmente, durante la recolección de datos para la elaboración del Informe, Amnistía Internacional recibió información acerca de amenazas contra al menos dos jueces:

un caso se presentó en marzo de 2014 en el municipio de Buga – Valle del Cauca y otro en junio del mismo año en Yopal – Casanare. Finalmente, ambos jueces debieron ser trasladados a otras regiones del país, al igual que sus familias. (Amnistía Internacional, 2014, p. 33).

Por otra parte, la Organización señala la ausencia de garantías que permitan una restitución de tierras sostenible y exitosa. En junio de 2014 fueron emitidas las siguientes órdenes por parte de los jueces: 1.017 órdenes de alivio de pasivo predial (sólo 506 fueron implementadas); 639 órdenes de indulto a deudas de servicios públicos (sólo 8 fueron implementadas); y 566 de condonación a deudas financieras (ninguna implementada hasta finales de 2014). (Amnistía Internacional, 2014, p. 39).

La restitución de los territorios indígenas y afrocolombianos ha sufrido numerosos obstáculos y demoras según los organismos estatales responsables de evaluar la ley. “A final de junio de 2014, la URT había identificado 95 territorios indígenas y 32 afrodescendientes como posibles casos de restitución de tierras, y había iniciado la fase de caracterización en 25 de esos casos (16 territorios indígenas y 9 afrodescendientes).[...]” (Amnistía Internacional, 2014, p. 49). Sin embargo, sólo cuatro casos de territorios indígenas y dos afrodescendientes habían llegado a la etapa judicial hasta agosto de 2014; y posteriormente a septiembre del mismo año fue resuelto un caso que corresponde a 50.000 hectáreas de un resguardo indígena ubicado en el municipio de Bagadó, Departamento del Chocó. (Amnistía Internacional, 2014, p. 49).

Por último resulta pertinente mencionar la metodología utilizada en la recolección de cifras e información para la elaboración del informe consistió en:

Este informe es la culminación de las investigaciones llevadas a cabo en Colombia en 2013 y 2014. Para los fines de este estudio, una delegación de Amnistía Internacional visitó varias regiones del país, entre ellas los departamentos del Cauca, Valle del Cauca, Sucre, Cesar, Magdalena, Atlántico y Meta, así como la capital, Bogotá. La delegación se reunió, tanto en la capital, Bogotá, como en las regiones, con distintos sectores de la sociedad colombiana, entre ellos: reclamantes de tierras y sus representantes; víctimas de abusos y violaciones de derechos humanos; representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan sobre derechos humanos, incluidas cuestiones de tierras; activistas sociales y comunitarios; organizaciones eclesiales; académicos; abogados; organizaciones de afrodescendientes, indígenas, campesinos y mujeres; y la

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (Amnistía Internacional, 2014, p.3).

Por otro lado, el Informe Anual 2015/2016 elaborado por Amnistía Internacional con el objetivo de comunicar acerca de la situación de los derechos humanos en el mundo, continúa dejando a Colombia en una situación crítica con referencia al proceso de Restitución de tierras y garantías de no repetición a las víctimas. Amnistía Internacional (2016) afirma:

[...] Al concluir 2015, sólo 58.500 hectáreas de tierra reclamadas por campesinos, un territorio indígena de 50.000 hectáreas, y otro de afrodescendientes, de 71.000, habían sido objeto de sentencias judiciales que ordenaban su devolución. Los principales escollos incluían la falta de medidas para garantizar la seguridad de las personas que desean retornar, y la ausencia de medidas sociales y económicas efectivas que aseguran la sostenibilidad de todos los retornos. Las personas que lideraban a las comunidades desplazadas y aquellas que reclamaban la devolución de sus tierras eran objeto de amenazas u homicidios. También se perseguía a los miembros de comunidades indígenas y afrodescendientes que, para defender sus derechos territoriales, denunciaban la presencia de minería ilegal o se oponían a proyectos de intereses mineros exteriores en sus territorios colectivos. (p. 147).

Además, el Informe señala que la presencia de las bandas criminales permite que continúen las vulneraciones de los derechos humanos, tanto de las víctimas anteriores como de las nuevas víctimas. (Amnistía Internacional, 2016, p. 145). Así pues, la Organización plantea que el proceso de implementación en los términos de restitución de tierras y garantías de no repetición avanza lentamente; lo cual significa que existe una ausencia en la búsqueda de soluciones a los obstáculos en la práctica.

Por su parte, Forjando futuros, segunda Organización vital para el análisis del presente trabajo realiza publicaciones periódicamente sobre las sentencias emitidas, así como de los avances del proceso de restitución. “150 primeras sentencias de restitución de tierras: ¡La restitución sí es posible!” lleva por nombre el informe elaborado en septiembre del año 2013. Según esta entidad (2013), las sentencias analizadas resolvieron 411 solicitudes de restitución, de las cuales el 97% han sido falladas a favor de las víctimas (371 restituidas) y representan más de 12.000 hectáreas distribuidos en 350 predios.

Dentro de las dificultades halladas por la Organización se encuentran demoras en las microfocalizaciones; escasa participación de víctimas y organizaciones sociales; y excesos en los estándares probatorios que hacen el proceso más lento y costoso. (Forjando futuros, 2013, p. 5). Así pues, hasta el año 2013 se puede afirmar que se había alcanzado la mayoría de las metas planteadas por la Unidad de Restitución de Tierras, por lo que la Organización considera que el proceso de implementación de la misma sí es posible.

No obstante, meses más tarde el criterio positivo acerca del proceso de restitución de tierras por parte de Forjando futuros cambió, siendo más las dificultades que los avances resaltados en la publicación. Esta vez el informe fue titulado “Restitución de Tierras ‘gota a gota’: avances y dificultades”, siendo divulgado en marzo del año 2014. Con relación a los objetivos alcanzados, de las 372 sentencias analizadas, la Organización afirma que 964 solicitudes de restitución fueron resultas en los fallos (96% de los casos a favor de las víctimas). Esto traduce a que 789 predios fueron restituidos, es decir, 20.694 hectáreas fueron devueltas a las víctimas. (Forjando futuros, 2014, p. 1).

Sin embargo, resulta particular que los problemas latentes en el proceso de implementación de la ley según este segundo informe, son los mismos expuestos en la publicación realizada meses anteriores. La microfocalización se considera nuevamente la principal dificultad para la restitución debido que, hasta el 31 de diciembre de 2013, el 70% de las solicitudes presentadas la URT estaban interrumpidas porque los predios se encontraban en territorios que aún no se encontraban microfocalizados⁴. Para solucionar dicha problemática, la Organización propone que todas las solicitudes de registro sean tramitadas por la URT, sin importar si están o no microfocalizadas, pues de lo contrario se consideraría una violación a la ley 1448 de 2011 (Forjando futuros, 2014, p. 4).

⁴ Los predios a restituir deben estar microfocalizados por el Gobierno para poder iniciar el proceso de restitución. Los territorios que cuentan con prioridad en la microfocalización son aquellos que, según la URT, tenga mayor número de víctimas desplazadas por el conflicto armado. El Ministerio de Defensa Nacional es el encargado de otorgar el aval de los territorios que se encuentran en condiciones de ser restituidos (especialmente seguridad a las víctimas para brindar garantías de no repetición).

La segunda dificultad expuesta en el segundo informe es el exceso en los estándares probatorios en la fase judicial. Básicamente esto significa que para poder iniciar el proceso de restitución, la URT exige muchos requisitos, siendo un impedimento en el inicio de la fase. Adicionalmente, la carga probatoria en los casos que presentan oposición de ciudadanos o empresas privadas es asumida por la URT, y no por las personas opositoras a la restitución, lo cual implica una mayor carga laboral para la URT. Como solución, según Forjando futuros se pueden modificar las pruebas exigidas para determinar toda la información necesaria en la vulneración de los derechos humanos de la víctima a restituir. (Forjando Futuros, 2014, p.4).

La tercera dificultad hace referencia a que la mayoría de las víctimas no han presentado sus reclamaciones ante la URT. Se estima que entre 2012-2021, 360.000 familias sean restituidas, cifra lejana de la realidad teniendo en cuenta que sólo el 15% han presentado la solicitud de restitución de predios. Según Forjando futuros algunas de las causas principales de esto son: temor a amenazas, atentadas y asesinatos cometidos a las víctimas; desconfianza en las autorizadas encargadas del proceso; fracasos previos en mecanismos legales de restitución; desconocimiento de los derechos de las víctimas; entre otras. (Forjando Futuros, 2014, p.5).

Continuando con el análisis de las publicaciones de la Organización Forjando futuros, en noviembre de 2014 es actualizado el informe expuesto con anterioridad, pero esta vez se realiza un mayor énfasis en el cumplimiento de las metas planteadas por la URT durante el año 2014. Así pues, 160.345 casos es la meta de la URT y 79.255 casos deberían ser resueltos por los jueces y magistrados de restitución en 2014. Sin embargo, hasta el 14 de noviembre del mismo año tan sólo 1.683 casos habían sido resueltos, es decir, un 2.1% del objetivo establecido. Si la restitución de tierras continúa al ritmo del año 2014, según la Organización se necesitará de 141 años para poder cumplir la meta planteada. (Forjando Futuros, 2014, p.1).

A lo largo de ese Informe también fueron analizadas 700 sentencias emitidas por jueces y magistrados a nivel nacional: de las 84.062 hectáreas solicitadas por las víctimas, de las cuales 80.216 fueron restituidas y compensadas. Es decir que, de los 1.367 predios

solicitados, 1.310 fueron restituidos, lo cual representa un 96% de casos fallados a favor de las víctimas. (Forjando Futuros, 2014, p.2). Vale la pena resaltar que los predios restituidos hasta esta etapa del proceso, han superado fases previas tales como la microfocalización del territorio a restituir, el cumplimiento de los requisitos exigidos por la URT, entre otros.

Adicionalmente, resulta pertinente mencionar que 70 víctimas (entre líderes, reclamantes, trabajadores y defensores de derechos humanos) han sido asesinados entre 2008 y 2014. La Fundación Forjando futuros (2014) rinde honor en su publicación a Adán Quinto, reclamante asesinado en Turbo en abril de 2014; David Gómez, reclamante asesinado en Medellín en marzo de 2011; y Robinson Álvarez, topógrafo de la URT asesinado en el municipio de San Roque (Antioquia) en julio de 2014. (Forjando futuros, 2014, p.5). De esta manera, resulta cuestionable el cumplimiento por parte del Estado de las garantías de no repetición y del respeto a los derechos humanos de los ciudadanos involucrados en la ley 1448 de 2011.

Por último, en abril de 2016 Forjando futuros emite un documento llamado “Han pasado 5 años y la Restitución no avanza”. En él se analizan 1.500 sentencias y se evalúa el progreso en todos los Departamentos del territorio nacional (excepto el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), dejando en evidencia el fracaso de la restitución de tierras en algunas zonas del país. Dentro de las solicitudes presentadas se encuentra que Antioquia es el Departamento con mayor número de solicitudes por parte de las víctimas (16.570), seguido de Bolívar (6.157); Cesar (6.044); Magdalena (6.021); y Meta (5.712). Por el contrario, Departamentos como Amazonas (20), Guainía (35), Vaupés (64) y Quindío (88) no alcanzan siquiera 100 solicitudes durante 5 años de implementada la ley 1448 de 2011. (Forjando futuros, 2016, p. 1).

Con relación a las solicitudes resueltas jurídicamente por jueces y magistrados de restitución de tierras, se refleja que de los 32 Departamentos donde se han presentado sentencias debido a la ubicación de predios, en 15 Departamentos no se ha emitido ningún fallo que devuelva sus tierras a los solicitantes. La estadística de solicitudes resueltas en la fase judicial se encuentra liderada por Córdoba (691), Tolima (362), Nariño (346), Antioquía

(338), y Valle del Cauca (311). En términos generales, se han presentado 87.118 solicitudes, de las cuales se han resultado jurídicamente en total 2.943, cifra que representa tan solo el 3,4%. (Forjando futuros, 2016, p.1).

Una vez detallados los informes presentados por el Gobierno y las entidades públicas, así como las publicaciones de las ONG objeto de estudio, se debe evaluar cuales son los obstáculos existentes en la práctica de la implementación de la ley 1448 de 2011. Independiente de los avances y las dificultades en el proceso de restitución, es pertinente analizar las causas que no permiten culminar exitosamente la aplicación de la ley. En este caso, se considera la restitución de tierras es obstruida debido a factores tales como: la presencia de grupos armados ilegales que, a su vez, continúan generando desplazamiento; y además el cumplimiento de las metas no refleja los objetivos anuales propuestos.

3. EVALUACION DE LOS RESULTADOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

3.1. Balance de los informes del Gobierno y ONG

La comparación entre los informes de las entidades oficiales y de las ONG realizado a continuación es fundamental, para entender cuáles son los obstáculos existentes en la aplicación práctica de la ley. Así pues, se analizarán algunos casos donde dichos informes, cuentan con cifras completamente distantes entre ellas para posteriormente, explicar las causas externas que no permiten cumplir exitosamente el proceso de restitución de tierras y garantías de no repetición.

Las primeras disparidades halladas durante el análisis de las publicaciones se sitúan en los informes realizados en abril del año 2016, fecha en la cual el Gobierno Nacional y la Organización Forjando Futuros publicaron balances previos sobre el proceso de restitución en

términos generales (dichos informes fueron analizados anteriormente). El Gobierno afirma que 88.640 solicitudes de restitución de tierras han sido presentadas por víctimas, mientras que Forjando Futuros revela una cifra cercana de 87.118 solicitudes, es decir, una reducida diferencia de 1.542.

De dichas solicitudes el Gobierno señala que 44.847 se encuentran en trámite por la URT y 31.604 ya han sido resueltas jurídicamente. Sin embargo, dicha estadística difiere considerable de Forjando futuros, quienes señalan que tan sólo 2.943 solicitudes han finalizado satisfactoriamente el proceso jurídico. Esto significa que existen 28.661 fallos emitidos por jueces de restitución inexistentes o que no han sido cumplidos según la fundación. Se podría llegar a considerar que dicha disparidad es debido a las diferentes metodologías de recolección de información utilizadas por ambas fuentes o en el peor de los casos, se puede tratar de información errónea sea del Estado o de las organizaciones. Para confirmar la veracidad de las cifras publicadas por el Estado es necesario revisar todos los fallos emitidos por los jueces de restitución, mientras que Forjando futuros deberá justificar la procedencia de sus estadísticas, lo cual no es posible teniendo en cuenta que sus informes no son específicos.

Por otra parte, el mismo informe presentado por el Gobierno dista del Informe Anual elaborado por Amnistía Internacional sobre los logros alcanzados entre 2012 y 2015. Según el Gobierno, más de 201.000 hectáreas han sido restituidas a más de 23.000 personas, mientras que Amnistía plantea una cifra de 179.000 hectáreas (número distribuido entre víctimas, territorios indígenas y comunidades afrodescendientes). Por ende, la diferencia entre ambas cifras consta de 21.000 hectáreas, las cuales los informes oficiales argumentan fueron devueltas a las víctimas. Debe considerarse que, ambos informes constan de 4 meses de diferencia de ser elaborados, por lo cual podría otorgarse el beneficio de la duda al Gobierno de haber o no devuelto las hectáreas.

Adicionalmente, tal como se mencionó al inicio del trabajo, se evaluarán las falencias en las metodologías de recolección de datos y análisis de estos por parte de cada una de las fuentes utilizadas durante el trabajo, teniendo en cuenta los balances realizados anteriormente.

Las fuentes oficiales, por su parte, en este caso la URT, el Gobierno, y las Direccionales Territoriales; reinciden en una serie de desaciertos entre los cuales se encuentran: incumplimiento en la entrega de rendición de cuentas departamentales; ausencia de información en algunos territorios; ausencia de acompañamiento de las víctimas solicitantes de predios; e incumplimiento de los objetivos de restitución establecidos anualmente.

Además, vale la pena resaltar que la Comisión de Seguimiento y Monitorio creada en el Artículo 201 de la ley y conformada por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y los representantes de las víctimas asignados; no están cumpliendo a cabalidad la función de seguimiento al proceso de implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas señaladas en la ley. Esto debido a que los documentos que deben ser presentados periódicamente por dichas entidades son escasos y carecen de argumentos y recomendaciones para lograr un mayor cumplimiento de las metas estipuladas.

Las ONG por su parte al igual que el Estado, también cuentan con falencias, tanto en la forma y el fondo de la elaboración de las publicaciones tales como: informes poco específicos con relación a la metodología de recolección de datos; falta de información detallada de los Departamentos analizados; falta de actualización de datos (en el caso de Amnistía Internacional); e insuficiente distribución y publicidad de los informes, con el fin que puedan ser leídos por la mayoría de la población colombiana, en especial, las víctimas de restitución. Dichos desaciertos dificultaron de cierta manera el análisis realizado a lo largo del trabajo y por ende, el desarrollo de los obstáculos presentes en la aplicación práctica de la Ley realizado a continuación.

3.2. Obstáculos en la aplicación práctica de la ley 1448 de 2011

Aparte de los problemas metodológicos y de recolección de datos, relacionados anteriormente, y que llevan a la incompatibilidad de cifras oficiales y privadas, es claro que también se puede hablar de la existencia de obstáculos en la aplicación práctica de la ley que no permiten un

exitoso cumplimiento del proceso de restitución de tierras. Dichas problemáticas básicamente son: por un lado la presencia de grupos armados ilegales que, a su vez continúan generando desplazamiento; y por otro el cumplimiento de las metas no refleja los objetivos anuales propuestos.

Los grupos armados en Colombia tuvieron inicio en los años 60, debido a un escenario internacional inmerso en revoluciones internas en Estados como China, Rusia y Cuba. Inicialmente, los grupos guerrilleros más reconocidos eran las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Movimiento 19 de Abril (M-19) y el Ejército Popular de Liberación (EPL); quienes hasta finales de los años 80 sólo tenían presencia en las zonas rurales del país. (Observatorio de D.I.H., s.f., p. 1). Años más tarde, se consolidó una nueva guerrilla llamada las Autodefensas Unidas de Colombia, quienes serían protagonistas durante los años 90 de masificar el desplazamiento forzado, despojo y abandono en el país debido a disputas y enfrentamientos constantes de territorios con otros grupos armados. (CNMH, 2013, p. 60).

En el año 2015 el Centro Nacional de Memoria Histórica publicó el documento “Una Nación Desplazada: Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia”. El CNMH cita a RUV sobre los presuntos responsables históricos de desplazamiento y despojo del país, quienes son distribuidos de la siguiente manera según declaraciones de las víctimas: 41.4% grupos guerrilleros, 21.1% paramilitares, 29.1% aún no son identificados, 12.8% otros actores, 4% bandas criminales, y 0.8% la fuerza pública (en estos casos se considera al Estado responsable directo). (CNMH, 2015, p. 319-320).

Según la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre 1997 y diciembre de 2013 5.185.406 personas han sido desplazadas en Colombia:

De estas declaraciones, 99.150 personas han sido víctimas de desplazamiento en 2012. [...] Los 3 departamentos con la concentración más alta de eventos de desplazamientos masivos (más de 50 personas) durante el 2013 son Nariño, Antioquia y Chocó (Costa Pacífica). Sólo entre enero y noviembre de 2013, el ACNUR registró un total de noventa eventos de desplazamiento masivo, afectando a cerca de 6.881 familias. La mayoría de los desplazados internos, son desplazados de zonas rurales a centros urbanos, aunque los desplazamientos intra-urbanos también están en aumento ya que el

51% los desplazados internos residen en las 25 ciudades principales de Colombia. (ACNUR, s.f.)

Por otra parte, ACNUR publica periódicamente estadísticas sobre el desplazamiento forzado a nivel mundial. En el año 2013, por ejemplo, Colombia era considerado el segundo país con mayor número de desplazados a causa del conflicto interno: “Los cuatro países más afectados por desplazamiento internos son Siria (6,5 millones), Colombia (5,3), República Democrática del Congo (2,9 millones) y Sudán (1,8 millones). (El Tiempo, 2014). Sin embargo, durante el año 2015 Colombia es ubicada en el primer puesto mundial debido al aumento considerable del conflicto y la persecución: “Por otro lado, Colombia, con 6,9 millones de personas; Siria con 6,6 millones, e Irak, con 4,4 millones, son los que tienen las mayores poblaciones de desplazados internos” (ACNUR, 2016).

En este sentido, al comparar la situación de desplazamiento forzado del país antes y después de entrar en vigor la ley 1448 de 2011, la cifra se mantiene en algunos años o peor aún, aumenta. Durante el año 2011 Jorge Rojas, presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) informó que hasta el año 2010, 5,2 millones de habitantes vivían desplazados a causa del conflicto: “son áreas que abarcan en conjunto 86 municipios de 17 de los 32 departamentos de Colombia y que, advirtió Rojas, se suponía que el Estado las había recuperado para superar el desplazamiento y la pobreza, proteger los derechos humanos y alcanzar la paz” (El país, 2011). Es decir que para el año 2010, en Colombia existían 5,2 millones de desplazados, cifra que para finales de 2015 aumenta a 5,9 millones (4 años después de aprobada e implementada la ley).

El incumplimiento de las metas establecidas por la URT anualmente se considera el tercer y último obstáculo latente en la aplicación práctica del proceso de restitución de tierras. Tal como se mencionó durante el análisis de los informes de Amnistía Internacional y de la Fundación Forjando futuros, dentro de los principales componentes que poseen dificultades y avanzan lentamente durante la implementación de la ley se encuentra: en primer lugar que las microfocalizaciones de los predios se han convertido en el principal impedimento para iniciar procesos de restitución. En segundo lugar, se estima que entre 2012-2021, 360.000 familias

sean restituidas, cifra lejana de la realidad teniendo en cuenta que sólo el 15% de esta cifra han presentado la solicitud de restitución de predios. (Forjando Futuros, 2014, p.5).

En tercer lugar, las metas planteadas sobre los casos que deberían ser resueltos jurídicamente no están siendo alcanzadas. Según la Fundación Forjando Futuros (2014) durante el año 2014, 79.255 casos debieron haber sido resueltos mediante fallos emitidos por jueces de restitución. Sin embargo, tal como se mencionó con anterioridad, hasta el 14 de noviembre del mismo año tan sólo 1.683 casos habían sido resueltos, es decir, un 2.1% del objetivo establecido. Si la restitución de tierras continúa al ritmo del año 2014, según la Organización se necesitará de 141 años para poder cumplir la meta planteada. (Forjando Futuros, 2014, p.1).

En cuarto lugar, no se está cumpliendo con el artículo 149° de la ley acerca de las garantías de no repetición de la vulneración de los derechos de las víctimas, debido a que tal como se mencionó con anterioridad, 70 personas han sido asesinadas entre 2008 y 2014 (entre líderes, reclamantes, trabajadores y defensores de derechos humanos). (Forjando Futuros, 2014, p.5). Según Amnistía Internacional (2014) la ley no dispone de recursos suficientes para la reparación de las víctimas restituidas, lo cual hace que sea menos probable que las personas restituidas deseen volver a predios que no son habitables y/o se encuentran ubicados en territorio completamente destruidos a causa del conflicto armado. Así pues, la Organización cuestiona a la URT respecto a los proyectos productivos que no están siendo cumplidos: “La Procuraduría General de la Nación ha manifestado que se han implementado pocos proyectos productivos, lo que ha provocado que muchos reclamantes no puedan regresar a sus tierras. (Amnistía Internacional, 2014, p. 40).

3. 3. Evaluación de la política pública de Restitución de Tierras

Finalmente, al haber sido analizados los informes oficiales y privados, se evaluará a continuación la política pública de restitución de tierras. Como sustento para la evaluación de la ley durante el periodo escogido, se empleará la *Guía para la Evaluación de Políticas*

Públicas elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la cual establece una serie de criterios técnicos necesarios para el seguimiento y evaluación de políticas públicas.

En este sentido, el capítulo “Evaluación de Resultados” permite estudiar los cambios en las condiciones de los beneficiarios, como consecuencia de las acciones realizadas por una política pública. Así mismo, establece tipos de indicadores según el propósito de la investigación (gestión, producto y/o efecto); señala parámetros secuenciales para la evaluación de resultados; y establece metodologías de medición, bien sea de variables cualitativas, o variables cuantitativas (DNP, 2012, p. 63-78). En consecuencia, se considera una metodología pertinente para la evaluación de los componentes desarrollados de la ley, teniendo en cuenta las herramientas técnicas y conceptuales propuestas, así como alcance de los objetivos planteados en el modelo de evaluación.

Se considera entonces que los principales logros alcanzando por la ley son, en primer lugar, tras muchos años de leyes y políticas públicas desacertadas, pudo ser aprobada una ley de Víctimas y Restitución de Tierras capaz de reconocer a la población víctima del conflicto armado del país, así como de plantear soluciones de verdad, justicia y reparación. Durante las décadas de 1980 y 1990, se expide la Ley 387 de 1997, cuyo objetivo fue establecer medidas para la prevención del desplazamiento forzado, y la debida atención y protección de los desplazados. Sin embargo, la ley fue considerada insuficiente debido a factores como el asistencialismo, la ausencia de mecanismos para transformar las causas del desplazamiento y la escasa disponibilidad de recursos económicos (Aguilera, 2001).

Posteriormente, el entonces Presidente Álvaro Uribe Vélez, sostuvo que en Colombia nunca ha existido conflicto armado sino amenazas terroristas, descartando toda posibilidad de reconocimiento legítimo de los grupos armados y de la eventual búsqueda de mecanismos para asistir a los desplazados. (Semana, 2005). Durante los primeros meses de haber iniciado labores, lograron ser inauguradas algunas direcciones territoriales como Bogotá, Antioquia, Sucre y Valle - Eje Cafetero. En la actualidad, la ley tiene aproximadamente 6 años de haber sido implementada, y se considera un componente esencial entre el proceso de paz entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC.

En segundo lugar, 23.000 personas han sido beneficiadas directamente con la restitución de tierras entre enero de 2012 y abril del año 2016 según el Gobierno Nacional en su informe publicado mediante la plataforma Urna de Cristal. Esto traduce que, al menos, una cifra considerable de víctimas está siendo restituida a través de los fallos judiciales de los jueces emitidos a favor de estos.

En tercer lugar, la puesta en marcha de los proyectos productivos dirigidos a tierras restituidas, ha permitido que 60.000 millones de pesos han sido invertidos, con el propósito de formar territorios aptos para ser poblados nuevamente por las víctimas. (Urna Virtual, 2016). Cauca por ejemplo fue el escenario donde algunas familias lograron beneficiarse de los proyectos productivos:

Cinco predios que por causa del conflicto armado habían perdido su vocación agrícola, vuelven a dar sus frutos gracias a la implementación de proyectos productivos por parte de la Unidad de Restitución de Tierras. La URT invirtió más de 40 millones de pesos en el fortalecimiento económico y social de las familias restituidas en el norte del Cauca. (URT, 2015).

Por otra parte, durante la evaluación de los resultados de la política de restitución de tierras y gracias a los informes oficiales y privados, se encontró que existen puntos que impiden mayores cambios en las condiciones de los beneficiarios. Por una parte, el proceso de restitución es demasiado lento, lo cual se evidencia en el incumplimiento de las metas establecidas anualmente. Según Forjando futuros (2014), teniendo en cuenta el ritmo de los avances de la restitución de tierras, se necesitarán 529 años para cumplir la meta de 360.000 solicitudes resuelta hasta el año 2021. (p.3). Así pues, se considera que existe una alta probabilidad que dicha meta sea aplazada en un rango de 10 a 12 años, con la finalidad de alcanzar las metas planteadas.

Por otra parte, existen Departamentos donde no ha sido emitido el primer fallo judicial a favor de las víctimas reclamantes. Tal como se expuso al inicio del trabajo, se refleja que de los 32 departamentos donde se han presentado sentencias debido a la ubicación de predios, en 15 departamentos no se ha emitido ningún fallo que devuelva sus tierras a los solicitantes.

Algunos de los departamentos que cuentan con cero solicitudes resueltas jurídicamente son: Caquetá, Guaviare, Arauca Huila, Casanare, Vichada y La Guajira.

Bajo esta amplia contextualización, se esperaba que los resultados obtenidos gracias a la implementación de la política pública de restitución de tierras y las garantías de no repetición fuesen mayores, pues las cifras reportadas hasta principios del año 2016 son insuficientes. Por otra parte, existen falencias en las metodologías de aplicación de la ley utilizadas por la URT, en especial la creación de las macrofocalizaciones y microfocalizaciones, debido al retraso que producen en el inicio y conclusión de las solicitudes presentadas a las víctimas. Adicionalmente, tal como se explicó con anterioridad, existen obstáculos en la aplicación práctica de la ley, tales como la presencia de grupos armados ilegales que, a su vez, continúan generando desplazamiento, despojo y abandono forzado en Colombia.

En conclusión, por estas razones, y por las demás que fueron justificadas a lo largo del trabajo, se concluye que la ley 1448 de 2011, en factores de restitución de tierras y garantías de no repetición ha sido parcialmente ineficaz, y exige ciertas modificaciones que permitan alcanzar todas las metas propuestas. Asimismo, se requiere una rápida intervención del Estado en la protección de la población mas vulnerable del país, debido a que se encuentran expuestas a continuar siendo víctimas de los grupos armados legales e ilegales de Colombia.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, se han analizado los informes realizados por el Estado y las publicaciones elaboradas por Organizaciones no Gubernamentales relacionados con la implementación de los componentes de restitución de tierras y garantías de no repetición, durante el período 2012-2015. Asimismo, se han contrastado las cifras presentadas por ambas fuentes, con la finalidad de hallar los componentes donde existe un mayor distanciamiento de las mismas, para lograr establecer posteriormente, los obstáculos existentes en la aplicación práctica de la ley.

Con relación al objetivo inicial, luego del trabajo desarrollado durante la investigación, y a través del análisis de los informes oficiales y privados, se pudo evidenciar que, en primer lugar ambas fuentes de información poseen errores metodológicos de recolección de datos, lo cual se ve reflejado en los informes analizados. Ejemplos como datos muy generales y ausencia de datos específicos, son desaciertos que dificultan la evaluación y comparación de las cifras.

Otro hallazgo fundamental encontrado durante la investigación es el incumplimiento de las metas estipuladas anualmente por la Unidad de Restitución de Tierras, debido a diversos errores metodológicos durante el proceso de implementación de los componentes estudiados. Las macrofocalizaciones y microfocalizaciones son algunos de los principales motivos que no permiten iniciar algunos procesos y por ende, no permiten que el proceso avance gradualmente.

Por otra parte, este trabajo encontró que la situación actual del desplazamiento forzado, el despojo y el abandono forzado en Colombia es una problemática que se encuentra en crecimiento durante los últimos 5 años. Gracias a los informes elaborados por la entidades como la ACNUR, se logró demostrar que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras no ha logrado disminuir el fenómeno de desplazamiento en Colombia. Por el contrario, el país ocupa el primer puesto a nivel mundial, lo cual obliga al Estado a tomar medidas inmediatas para disminuir el desplazamiento.

Otro hallazgo fundamental encontrado durante la investigación es el incumplimiento de las garantías de no repetición a las víctimas. Las cifras revelan que ciudadanos solicitantes de predios, así como representantes y defensores de derechos humanos han sido víctimas mortales de personas o grupos que intentan impedir las restituciones de tierras. Dicha problemática se ve reflejada por ejemplo en las solicitudes de restitución de tierras presentadas por la población. Mientras éstas disminuyen, el desplazamiento forzado y el despojo en Colombia aumentan año tras año.

Finalmente, se concluye que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se debe considerar poco eficaz en los componentes de restitución de tierras y garantías de no repetición durante el período 2012-2015. A pesar de los avances y los cambios favorables generados a algunos desplazados, la realidad es que esta ley fue creada e implementada bajo un contexto político, social y económico inmerso en el conflicto armado interno.

Con el objetivo de lograr todas las metas propuestas por la ley se requiere de ciertas modificaciones a las metodologías de la política pública de restitución, así como de la ley misma. Además de una rápida intervención del Estado en la protección de la población mas vulnerable del país, debido a que se encuentran expuestas a continuar siendo víctimas de los grupos armados legales e ilegales de Colombia.

Bibliografía

- Aguilera, A. (2001). Análisis de la ley 387 de 1997: su impacto psicosocial en la población desplazada. *Reflexión política*, 5: 1-10.
- Amnistía Internacional. (2014). Un título de propiedad no basta: por una restitución sostenible de tierras en Colombia. *Amnesty International Ltd*: 1-109.
- Amnistía Internacional. (s.f.). Objetivos. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/quienes-somos/objetivos/>
- Amnistía Internacional. (s.f.). Quiénes somos. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/quienes-somos/>
- Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2016.). El desplazamiento forzado en el mundo bate una cifra récord. Recuperado de <http://www.acnur.org/noticias/noticia/el-desplazamiento-forzado-en-el-mundo-bate-su-cifra-record/>
- Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados. (s.f.). Situación en Colombia. Recuperado de <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/>
- Centro Nacional de Memoria Histórica, (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. *Imprenta Nacional*: 37.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, (2015). Una Nación Desplazada: Informe Nacional de Desplazamiento Forzado. *Imprenta Nacional*: 60.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. *Imprenta Nacional*: 319-320.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Artículo 3 [Título I]. *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. [Ley 1448 de 2011]. Diario oficial: 48.096.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Artículo 8 [Título I]. *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. [Ley 1448 de 2011]. Diario oficial: 48.096.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Artículo 74 [Título IV]. *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. [Ley 1448 de 2011]. Diario oficial: 48.096.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Artículo 149 [Título IV]. *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. [Ley 1448 de 2011]. Diario oficial: 48.096.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Artículo 92 [Título VIII]. *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. [Ley 1448 de 2011]. Diario oficial: 48.096.

Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Artículo 201 [Título VIII]. *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. [Ley 1448 de 2011]. Diario oficial: 48.096.

El País. (16 de febrero de 2011). Colombia es el país con mayor número de desplazados internos del mundo: Codhes. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/colombia-pais-con-mayor-numero-desplazados-internos-del-mundo-codhes>

El País. (10 de junio de 2011). Santos aprueba la Ley de Víctimas y Restitución de las Tierras. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2011/06/11/actualidad/1307743202_850215.html

El País. (20 de junio de 2014). Con 5,3 millones, Colombia es el segundo país con más desplazados internos en el mundo. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/con-53-millones-colombia-segundo-pais-con-desplazados-mundo>

Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas: Serie de Guías metodológicas Sinergia*. Bogotá: Kimpres Ltda.

Forjando futuros. (2013). 150 primeras sentencias de restitución de tierras: ¡La restitución sí es posible!. Recuperado de http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-la-restitucion-si-es-posible_150-primeras-sentencias_septiembre-2013-fundacion-forjando-futuros.pdf

Forjando futuros. (2014). Análisis de 372 sentencias: Restitución de Tierras ‘Gota a Gota’. Recuperado de http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-gota-a-gota_372-sentencias_marzo-2014-fundacion-forjando-futuros.pdf

Forjando futuros. (2014). Informe general de sentencias: 529 años tardarían en cumplirse las metas trazadas. Recuperado de <http://forjandofuturos.org/documentos/informe-general-restitucion-de-tierras-2014-12.pdf>

Forjando futuros. (2016). Análisis de 1.500 sentencias: Restitución No Avanza. Recuperado de <http://forjandofuturos.org/fundacion/index.php/proyectos/restitucion-de-tierras>

Forjando futuros. (s.f.). Quiénes somos. Recuperado de <http://forjandofuturos.org/fundacion/index.php/quienes-somos>

Ley No1448. (2011). Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, Colombia., 10 de junio de 2011.

Observatorio de Derecho Internacional Humanitario. (s.f.) Grupos armados ilegales en Colombia. Recuperado de http://www.observatoriodih.org/_pdf/gaoml.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (2015). *100 logros de la Prosperidad para todos: avance hacia una nueva Colombia*. Bogotá: Diario Oficial.

Semana. (06 de febrero de 2005). Sí hay guerra, señor presidente. Recuperado de <http://www.semana.com/portada/articulo/si-guerra-senor-presidente/70763-3>

Somos defensores. (2016). Quiénes somos. Recuperado de <http://www.somosdefensores.org/index.php/quienes-somos>

Unidad de Restitución de Tierras. (2012). Informe rendición de cuentas: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Territorial Antioquia 2012. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/683565/ANTIOQUIA+INFORME+RENDICION+DE+CUENTAS+2012.pdf/ec8f800c-84b3-42f0-a4a1-a1410b3c93e1>

Unidad de Restitucion de Tierras. (2015). *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. Bogotá: Alternativa Gráfica Ltda.

Unidad de Restitución de Tierras. (2016). Informe rendición de cuentas vigencia 2014 y 2015: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Cesar – Guajira. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/452416/CESAR+INFORME+FINAL+RENDICION+DE+CUENTAS.pdf/569f130b-1e56-4c53-a161-491933ac8b8a>

Unidad de Restitución de Tierras. (2016). Informe rendición de cuentas vigencia 2015: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Territorial Chocó. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/452416/CHOCO+INFORME+FINAL+RENDICION+DE+CUENTAS.pdf/dc9f8304-bb8d-4d3c-a9c7-24c5c79edcd4>

Unidad de Restitución de Tierras. (2016). Informe rendición de cuentas vigencia 2015: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Territorial Valle del Cauca – Eje Cafetero. Recuperado de

<https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/452416/VALLE+DEL+CAUCA+-+EJE+CAFETERO++INFORME+FINAL+RENDICION+DE+CUENTAS+%282%29.pdf/4c34f1c5-1d3e-4483-a9aa-6fc6340eafda>

Unidad de Restitución de Tierras. (2016). Informe rendición de cuentas vigencia 2015: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Territorial Antioquia. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/687278/Antioquia+Informe+Previo+de+Rendición+de+Cuentas.pdf/f3949fd3-0964-4559-878f-48beebce1946>

Unidad de Restitución de Tierras. (2016). En Cauca, más familias reciben proyectos productivos en tierras restituidas. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/historico-de-noticias/-/noticias/610601>

Unidad de Restitución de Tierras. (2016). Estadística de Restitución de Tierras. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s.f). Garantías de no repetición. Recuperado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/garantias-de-no-repetición/173>

Urna de Cristal. (2016). 5 años de reparación. Así va la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Recuperado de <http://www.urnadecristal.gov.co/avance-ley-victimas>