

ESTUDIO DE LÍNEA BASE

GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL PROYECTO
*"ASESORÍA, ACOMPAÑAMIENTO Y REPRESENTACIÓN LEGAL A VÍCTIMAS DEL
CONFLICTO ARMADO INTERNO EN LA EXIGIBILIDAD DE SU DERECHO A LA
RESTITUCIÓN DE TIERRAS"* DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C (2012 – 2015)

VIVIANA MATEUS MORENO

COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
MAESTRÍA EN ESTUDIOS SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
BOGOTÁ D.C., 2017



ESTUDIO DE LÍNEA BASE

Goce efectivo de derechos de la población beneficiaria del proyecto "*Asesoría, acompañamiento y representación legal a víctimas del conflicto armado interno en la exigibilidad de su derecho a la restitución de tierras*" de la alcaldía mayor de Bogotá (2012 – 2015) D.C.

Presentado por:

VIVIANA MATEUS MORENO

Informe de práctica profesional presentado a la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario para obtener el título de:

Magister en Estudios Sociales

Opción en profundización – Análisis y Gestión de la Intervención Social

Tutora: Laura Ordoñez

Bogotá D.C., 2017



TABLA DE CONTENIDO

Índice de tablas y gráficos	5
Siglas y acrónimos	7
INTRODUCCIÓN	9
Capítulo I. Consideraciones conceptuales y metodológicas	13
1.1 Estudio de Línea de Base	13
1.2 Indicadores para el seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas.	16
1.3 Indicadores del Goce Efectivo de Derechos -IGED-	19
Capítulo II. Descripción del proyecto "Asesoría, acompañamiento y representación legal a víctimas del conflicto armado interno en la exigibilidad de su derecho a la restitución de tierras" de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.....	20
2.1 Aproximación al fenómeno del desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras en Colombia.	21
2.2 Antecedentes normativos y de política del Proyecto de Restitución de tierras de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012 – 2015).	26
2.3 Objetivo y resultados esperados del Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía de Bogotá (2012 – 2015).	32
2.4 Implementación del Proyecto de Restitución de Tierras del distrito capital.	33
Capítulo III. Actividades y productos desarrollados en la práctica profesional como plataforma para la construcción del Estudio de Línea base del Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012 – 2015).	38



3.1	Determinación del marco muestral del Estudio de Línea Base.....	39
3.2	Selección de las variables para el Estudio, fuentes de recolección de información utilizadas y producto final de la práctica profesional.	41
a.	Alcaldía Mayor de Bogotá D.C	42
b.	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE-.....	44
c.	Ministerio de Salud y Protección Social - Sistema Integral de Información (SISPRO).45	
Capítulo IV. Indicadores del goce efectivo de derechos –IGED- de la población beneficiaria del proyecto "Asesoría, acompañamiento y representación legal a víctimas del conflicto armado interno en la exigibilidad de su derecho a la restitución de tierras” de la alcaldía mayor de Bogotá D.C.		
4.1	INDICADOR DEL GOCE EFECTIVO DEL DERECHO –IGED - A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS	47
a.	Focalización de tierras y territorios para adelantar procesos de restitución	51
b.	Informalidad en la tenencia de la tierra.....	53
c.	Retorno de la población víctima	54
INDICADORES COMPLEMENTARIOS A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....		60
4.2	IGED - Salud.....	60
4.3	IGED - Educación	64
4.4	IGED - Alimentación	67
4.5	IGED - Identidad.....	71
4.6	IGED - Vivienda	72



4.7 IGED - Generación de Ingresos	76
---	----

Capítulo V. Perspectivas frente al seguimiento, monitoreo y evaluación del Proyecto de “Asesoría, Acompañamiento y Representación Legal para la Restitución de Tierras” de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012 – 2015): aportes desde las ciencias sociales	79
---	----

COMENTARIOS FINALES Y RECOMENDACIONES	84
---	----

BIBLIOGRAFÍA.....	90
-------------------	----

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Metodología construcción Estudios de Líneas de Base -ELB-.....	15
Tabla 2. Municipios con mayor área abandonada periodo (1993 - 2011).....	24
Tabla 3. Población desplazada que arribó a Bogotá (1997 - 2011).....	25
Tabla 4. Población de municipios expulsores que arriba a Bogotá.....	25
Tabla 5. Descripción simplificada de la jerarquía de objetivos del proyecto.	32
Tabla 6. Zonas y equipos profesionales de la Estrategia de Restitución de Tierras	33
Tabla 7. Proceso de construcción del Estudio de Línea Base del proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía Mayor de Bogotá.....	38
Tabla 8. Dimensiones y logros de la Red Unidos que apuntan a las variables del Estudio de Línea Base	45
Tabla 9. Variables e indicadores contruidos y adaptados para el Estudio de Línea Base	47
Tabla 10. IGED - Restitución.....	51
Tabla 11 Porcentaje de solicitantes de predios en zonas microfocalizadas	52
Tabla 12. IGED - Salud.....	63
Tabla 13. IGED - Educación	67
Tabla 14. IGED - Alimentación	69
Tabla 15. IGED - Identificación.....	72



Tabla 16. IGED - Vivienda	75
Tabla 17. IGED – Generación de Ingresos	78
Tabla 18. Consolidado de los IGED de la población beneficiaria del Proyecto	88
Gráfico 1. El Proyecto de Restitución de Tierras en la estructura de la Alta Consejería.....	30
Gráfico 2. Etapas en la implementación del proyecto.....	36
Gráfico 3. Ruta de implementación en la etapa Judicial	37
Gráfico 4. Porcentaje de beneficiarios por localidad	40
Gráfico 5. Variables seleccionadas para el Estudio de Línea Base.....	42
Gráfico 6 Número de solicitudes por zonas microfocalizadas	53
Gráfico 7. Número de solicitantes cuya voluntad es el retorno o la reubicación.....	56
Gráfico 8. Ubicación afiliación salud.....	64
Gráfico 9. Ubicación del Programa ReSA	70
Gráfico 10 Ubicación subsidios de vivienda nacionales asignados	76



Siglas y acrónimos

ACDVPR	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
CCJ	Comisión Colombiana de Juristas
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CGN	Contraloría General de la Nación
CSPPDP	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
GED	Goce efectivo de derechos
IGED	Indicadores del Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
MAPP/OEA	Misión de apoyo al Proceso de paz en Colombia
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIDCP	Pacto Internacional para los derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia
POS	Plan Obligatorio en Salud
PPTP	Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio para la población desplazada



PRDI	Principios Rectores de los Desplazamientos Internos
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
RNI	Red Nacional de Información
RUAF	Registro Único de Afiliados
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUV	Registro Único de Víctimas
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SISPRO	Sistema Integral de Información
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UTEC	Unidad Técnica Conjunta
UAEARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas



INTRODUCCIÓN

El análisis de la acción pública está orientado a diseñar e implementar instrumentos que establezcan la eficacia de las intervenciones sociales, se traza como un problema de especial valor metodológico y epistemológico para la gestión administrativa y la formulación y evaluación de las políticas públicas. En la actualidad, una de las políticas que se encuentra en la agenda del gobierno colombiano es la de Restitución de Tierras.

El gobierno nacional a través de la expedición de la Ley 1448 de 2011 “Ley de víctimas y restitución de tierras”, creó el marco jurídico para la atención y reparación integral¹ a las víctimas del conflicto armado interno. En ese sentido, contempló una serie de medidas tendientes a reparar a todos aquellos ciudadanos que hayan sido víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, entre estas la restitución² de tierras.

La restitución de tierras busca devolver a los campesinos las tierras que les fueron despojadas, o las cuales tuvieron que abandonar forzosamente, en iguales o mejores condiciones. Para lograr este cometido, se dispuso en la Ley la creación de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD- adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como la entidad estatal encargada de coordinar y gestionar los procesos de restitución de tierras (Ley 1448, 2011, art. 103); de igual forma se creó un procedimiento mixto, administrativo y judicial, para dar respuesta a las solicitudes (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –Min Agricultura- , 2012).

El procedimiento mixto de restitución de tierras, hace referencia a dos características fundamentales: en primer lugar, cuenta con una institucionalidad administrativa, en cabeza de la

¹ La reparación integral se entiende como el reconocimiento que el Estado nacional hace a las víctimas del conflicto armado, respecto a los daños causados por este, en sus dimensiones individual y colectiva. En las primeras se contemplan 1) restitución de derechos y propiedades; 2) indemnización; 3) rehabilitación física y mental; 4) medidas de satisfacción; y 5) garantías de no repetición y en la colectiva la reconstrucción del tejido social, la reforma institucional, la reparación colectiva y simbólica y la memoria histórica (Roldán, 2013).

² La restitución, en la Ley 1448 de 2011, es entendida, en su artículo 71, como la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo tercero de la misma. Una de dichas medidas en la restitución de las tierras despojadas en el marco del conflicto armado colombiano.



Unidad de Restitución de Tierras, que recaba todo el acervo probatorio, es decir, el Estado asumió la tarea de documentar cada solicitud y así eliminar esta carga en favor de las víctimas. En segundo lugar, puso a cargo de los jueces especializados en restitución de tierras, como autoridades independientes, quienes tienen la decisión final³ sobre la restitución o no del predio o territorio objeto del proceso (UAEGRTD, 2015).

Con la institucionalidad en marcha, el gobierno nacional, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos, estimó atender, entre 2012 – 2021, 360 mil reclamaciones de víctimas que desde el 1 de enero de 1991 en adelante⁴ hayan sido despojadas de sus tierras con ocasión al conflicto armado interno (Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2012). A raíz de la promulgación de dicha Ley, algunos entes territoriales y entidades de nivel nacional, dispusieron líneas de acción encaminadas a atender y asesorar a las víctimas de abandono forzado y despojo de tierras⁵.

Uno de los entes territoriales que dispusieron una línea de acción específica para la restitución de tierras de la población víctima, fue la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, (2012 – 2015), con el Proyecto *“Asesoría, Acompañamiento y/o Representación Legal a víctimas del conflicto armado interno en la exigibilidad de su derecho a la restitución de tierras”*, en adelante “Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía de Bogotá”. Intervención liderada por la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación -ACDVPR-, entidad encargada de coordinar la Política Pública Distrital de Atención y Reparación a las Víctimas de la ciudad de Bogotá D.C.

Teniendo en cuenta que en el periodo de ejecución del Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía de Bogotá, se tenía vinculación laboral mediante contrato de prestación de servicios para

³ En la actualidad, de acuerdo a la UAEGRTD (2015), se está evaluando la posibilidad de concentrar en la autoridad administrativa las dos etapas del proceso, llevándolo a instancia judicial solo en casos específicos en los que haya oposición y que por lo tanto así se requiera, pp. 16.

⁴ Temporalidad establecida en el Artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. “Titulares del derecho a la restitución”.

⁵ La Gobernación de Cundinamarca y la Defensoría del Pueblo, entre otros, están implementando programas encaminados a la asesoría y representación legal para la restitución de tierras a víctimas del conflicto armado interno.



apoyar la implementación del mismo como “Profesional Social”; se llevó a cabo la práctica profesional – como requisito de grado para la línea de profundización de la Maestría en Estudios Sociales -, en dicho Proyecto, desarrollando actividades adicionales a las estipuladas en las obligaciones contractuales.

La práctica profesional consistió en la construcción de una base de datos en excel donde se reflejara información general y el acceso a derechos de una muestra poblacional de los beneficiarios del Proyecto. Para la elaboración de la base de datos, se consultaron las plataformas institucionales del orden nacional y distrital⁶ y la información consignada en los expedientes de cada beneficiario, principalmente los formatos de “Fichas de Caso” del proyecto⁷.

El presente informe tiene por objetivo elaborar un Estudio de Línea Base por medio del análisis y contextualización de la información recabada en la práctica académica. Este estudio será una herramienta para el seguimiento y, en especial, para la evaluación del Proyecto, pues brinda la “primera foto” del acceso a derechos de la población beneficiaria, en particular el de restitución de tierras, para que a futuro, la administración distrital entrante (2016 – 2019), pueda determinar la eficacia y los cambios en la población que se generaron a través de las acciones directas del Proyecto y, si así lo decide, lo incorpore a su plan de gobierno, en lo referente a la atención a víctimas del conflicto armado interno residentes en la ciudad de Bogotá D.C.

El informe se estructura en cinco capítulos; en el primero, se desarrolla el marco conceptual y metodológico bajo el cual se construyó el Estudio de Línea Base; en este, se espera hacer una aproximación a los conceptos de Estudios de Línea de Base –ELB-, indicadores para la verificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas e indicadores del goce efectivo de derechos.

⁶ Sistema de Información de Víctimas de Bogotá –SIVIC-, Registro Único de Afiliados – RUAF – y Red Unidos entre otras.

⁷ Las “Fichas de Caso” son formatos en donde los profesionales encargados de implementar el Proyecto consignaban la información correspondiente a cada beneficiario.



En el segundo acápite, se describe un contexto general del proyecto de intervención con población víctima de la Alcaldía Mayor de Bogotá; se exponen los factores e incidencias más relevantes del fenómeno del desplazamiento, abandono y despojo de tierras en Colombia, así como un panorama general de Bogotá como ciudad de alta recepción de población en situación de desplazamiento; antecedentes normativos y de política, objetivos y resultados previstos del Proyecto y todo lo relacionado con la implementación del mismo.

En el tercer capítulo, se presentan las actividades y productos desarrollados en el marco de la práctica profesional, que sirvieron como plataforma para el Estudio de Línea Base; se indica la muestra poblacional seleccionada, las variables de estudio y las fuentes de información utilizadas. En el cuarto acápite, se muestran, contextualizan y analizan los indicadores atribuidos a cada una de las variables, que, para este caso, se construyeron y adaptaron con base en los denominados Indicadores del Goce Efectivo de Derechos –IGED –, adelantados por la Corte Constitucional, el gobierno nacional y la sociedad civil.

En el capítulo final, se plantea una reflexión sobre las perspectivas del seguimiento, monitoreo y evaluación del Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía. Finalmente, se desarrollan una serie de comentarios finales, de acuerdo a los resultados obtenidos, y las potencialidades y límites de dicho Proyecto.

Por último, es menester aclarar que el informe espera dar algunas luces y reflexiones frente a la importancia de siempre, en toda intervención social, establecer mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación, máxime cuando esta va dirigida a beneficiarios de especial protección constitucional como lo son las víctimas de la violencia en Colombia. Sin embargo, no pretende dilucidar un análisis exhaustivo y sistemático de la Política Nacional y Distrital de Atención y Reparación a las Víctimas, ni compromete las opiniones o posiciones políticas de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012 – 2015).



Capítulo I. Consideraciones conceptuales y metodológicas

En este primer apartado, se espera hacer una aproximación general a los diferentes conceptos y metodologías implementadas en la construcción del presente informe en relación con los Estudios de Línea de Base –ELB–, indicadores para el seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas e indicadores del goce efectivo de derechos.

1.1 Estudio de Línea de Base

El Estudio de Línea de Base es una investigación aplicada, que se lleva a cabo con el fin de describir la situación inicial de la población objetivo de un proyecto, así como del contexto en que este se desarrolla, a efectos de que dicha información pueda contrastarse en el futuro y así evaluar de forma objetiva el impacto, o magnitud de los cambios logrados, en virtud de la implementación de la intervención social (Medianero, 2010). En ese sentido, los ELB constituyen:

Una forma de investigación dirigida a obtener los referentes básicos de evaluabilidad del proyecto y, al mismo tiempo, un instrumento esencial para mejorar los procesos de gestión del conocimiento y toma de decisiones en el ámbito de una institución de promoción del desarrollo y del país en su conjunto (Medianero, 2010, pp. 61).

De igual forma, los ELB son una herramienta que contribuye a la administración pública, para resolver de forma contingente las necesidades y vacíos de información, pues establece un vínculo entre la información disponible y el proceso de toma de decisiones (DANE, 2004); es decir, la situación actual de la población a intervenir, y los cambios esperados a lo largo de la intervención. En ese sentido, de acuerdo al DANE (2004) cumplen con tres funciones importantes:

- I) Agrupa y pone a disposición de los usuarios un conjunto de indicadores claves para la planeación y el seguimiento de la gestión.
- II) Permite un enfoque de análisis por eficiencia comparativa
- III) Facilita la organización racional y la articulación de sistemas de información.



Metodológicamente, De acuerdo a Medianero (2010), los Estudios de Líneas de Base se fundan en tres procesos amplios: determinación del marco muestral; especificación de las variables e indicadores de estudio; y generación, almacenamiento y análisis de los datos. Es así como en la práctica, se desarrolló el primer y parte del segundo proceso, y en este documento la tercera fase que comprende la organización, contextualización y análisis de la información.

Para establecer el marco muestral, se debe precisar el ámbito y objetivos de estudio de la Línea Base, que deben ser coherentes con el objetivo y la población beneficiaria de la intervención o proyecto. En este contexto, se entiende por población objetivo al subconjunto de población de referencia a la que está destinado el proyecto, que generalmente se define por la pertenencia a un determinado grupo económico, grupo etario, localización geográfica, o como en el caso del presente estudio, por una carencia específica (CEPAL, S.F).

La población se debe caracterizar y delimitar, es decir, el grupo de personas, instituciones u objetos a ser evaluados (Medianero, 2010). La caracterización poblacional, con víctimas del conflicto armado, a grandes rasgos, debe contener sus características demográficas, sociales e históricas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UAERIV-, 2015) que den cuenta del porqué de su situación actual.

Con la población objetivo definida y caracterizada, si el Estudio de Línea Base no contempla la totalidad de la población a intervenir, debe determinar una muestra de la misma, que puede obedecer a los siguientes métodos: muestreo probabilístico y no probabilístico o dirigido⁸. En el presente ELB, se trata de un muestreo por conveniencia que “consiste en elegir aquellos elementos que mejor se adaptan a las conveniencias del investigador, como las personas que, de modo voluntario, están dispuestas a contestar o que están más al alcance del investigador” (Medianero, 2010, pp. 68).

⁸ El muestreo probabilístico es un tipo de muestreo en el que se conoce la probabilidad de seleccionar un miembro individual de la población. El muestreo dirigido es aquel en el que se desconoce la probabilidad de seleccionar cualquier miembro individual de la población (Medianero, 2010, pp. 68).

Posteriormente, se deben determinar las variables y los correspondientes indicadores. Para la selección de las variables e indicadores del ELB se debe tener en cuenta la idoneidad del indicador respecto de los objetivos del estudio, así como la viabilidad para la obtención de la información, ya sea mediante información primaria o secundaria (Medianero, 2010).

Para la consolidación de la información, supone un tratamiento informático por medio de una base de datos, para su posterior análisis. El objetivo de este último, es la transformación de los datos organizados y más relevantes, en información descriptiva, crítica y útil que permita la toma de decisiones a los ejecutores de la política pública (DANE, S, F).

En la siguiente tabla se pueden apreciar las diferentes etapas para la construcción de un Estudio de Línea Base; se trata de un método sencillo y muy útil, elaborado por Medianero (2010):

Tabla 1. Metodología construcción Estudios de Líneas de Base -ELB-.

1. Determinación del ámbito de estudio	La determinación del ámbito del estudio implica precisar las unidades de análisis, que pueden ser sujetos u objetos. El tipo de unidades de análisis depende del objetivo de la intervención.
2. Determinación de los objetivos	Por lo general, el objetivo de un ELB es ofrecer una referencia sólida para la medición de los cambios que se lograrían gracias a la ejecución del proyecto. A demás, los ELB deben mostrar evidencias cualitativas de la situación de la población objetivo al inicio de la intervención.
3. Selección de variables e indicadores	la selección de las variables y sus correspondientes indicadores debe considerar la capacidad de estos para representar válidamente los objetivos o resultados que se desean medir, así como la viabilidad de obtener la información de base necesaria, bien sea de fuentes propias o secundarias. Para ello, los objetivos deben ser claros, específicos y mensurables.
4. Determinación del marco muestral	Para la recopilación de información debe tomarse en consideración el hecho de que, en principio, existen dos tipos generales de estrategias de muestreo: muestreo probabilístico y no probabilístico o dirigido. Cuando una encuesta se realiza sólo a una parte de la población, se trata de un estudio muestral. a efectos de que la información obtenida de una muestra sea válida, ésta debe ser representativa de la población
5. Diseño del cuestionario	El cuestionario es el formulario que contiene las preguntas o variables de la investigación y en el que se registran las respuestas de los encuestados. las preguntas que contiene un cuestionario están determinadas por los objetivos de la investigación que se desea realizar

6. Recolección de la información	El conjunto de actividades realizadas para la recopilación efectiva de los datos recibe la denominación de trabajo de campo. Incluye la supervisión de los cuestionarios y el control de los errores de la falta de respuesta
7. Construcción de la base de datos	La construcción de la base de datos supone un tratamiento informático, incluyendo su almacenamiento en algún tipo de software, para su posterior tabulación y análisis. La base de datos constituye la plataforma sobre la cual el investigador realiza los análisis que le permitirán convertir los datos en información relevante para la toma de decisiones.
8. Análisis de datos	En términos generales, el objetivo del análisis de datos es su transformación en información organizada y relevante mediante el uso de estadística descriptiva, tanto en lo que se refiere al análisis de una sola variable, como la de las observaciones de las relaciones entre dos o más variables.
9. Redacción del informe final	La redacción del Informe del estudio de línea de Base es, obviamente, el paso final. Los informes de línea de base se deben planificar como parte de una estrategia de difusión, que puede incluir, además del informe técnico propiamente dicho, la realización de presentaciones ante diversos públicos y la difusión en los medios de comunicación de los resúmenes ejecutivos.

Fuente: tomado de Medianero (2010)

Como se apreció, la construcción de indicadores es parte fundamental en los Estudios de Línea Base, en tanto su medición, al inicio y al final de la intervención, determinará los cambios logrados y el impacto de la intervención social. A continuación, se hace una aproximación teórica y metodológica que se utilizó para el desarrollo del presente informe, sobre indicadores para el seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

1.2 Indicadores para el seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

El seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas es un tema que ha cobrado cada vez más relevancia. En Colombia, de forma progresiva se ha afianzado la idea de evaluar los resultados e impactos de las acciones públicas (Roth, 2009). Se pretende así “instaurar una cultura de la evaluación que permitiría, entre otras cosas, conocer mejor el desempeño institucional y los efectos de las políticas y programas, limitar la corrupción, aumentar la transparencia y, ante todo, dar elementos para mejorar la acción pública” (Roth, 2009, pp. 1).

El monitoreo o seguimiento de los planes, programas y proyectos dentro del marco de una política pública, es un proceso que permite dilucidar las falencias que surgen en su ejecución, y así tomar

medidas para enmendarlas, “es una revisión permanente de lo que está ocurriendo en el desarrollo de un proyecto, en comparación con lo que se había previsto” (Gómez, 2005, pp. 46).

Así, una Línea base de indicadores es un método de evaluación de proyectos, que pretende consolidar información concreta frente al momento inicial de la implementación de los mismos, donde se establezca un “punto de partida” de la intervención. Es una herramienta que permite llevar a cabo una evaluación de la situación que se espera modificar (DANE, S, F).

Para efectos del presente informe, se entenderá por indicadores a aquellos “parámetros o unidades de medida de tipo cuantitativo que pueden lograrse y verificarse en relación a un criterio” (Pautassi, 2013, pp. 63). En las políticas públicas los indicadores son una herramienta que brinda información cuantitativa respecto al logro en la entrega de bienes o servicios o la generación de resultados (DNP, 2013). En ese sentido, la verificación, seguimiento y evaluación de las políticas, en relación con el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los instrumentos de derechos humanos, se lleva a cabo con tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados (INDH, 2010).

De acuerdo al INDH (2010), los *indicadores estructurales* hacen referencia a:

La relación con los aspectos jurídicos –como la ratificación de un tratado– y la existencia de los mecanismos institucionales para facilitar la realización del derecho humano en cuestión. Se concentran en la naturaleza de las leyes nacionales y los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas. Para el grupo de trabajo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–, otorgan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones contraídas; incluye observación sobre la adopción de medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, o la creación de agencias públicas destinadas a implementar esos derechos, entre otros aspectos (pp. 48).

Por su parte, los *indicadores de proceso* buscan:

Medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través del examen del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la



realización de un determinado derecho. Para Naciones Unidas, estos indicadores ayudan a vigilar directamente el ejercicio progresivo del derecho o el proceso de protección del derecho, según sea el caso, para su realización plena (INDH, 2010, pp. 48).

Finalmente, los *indicadores de resultado*, objeto del presente Estudio de Línea Base, miden “el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado. La mejora en los indicadores de resultado puede ser indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos” (INDH, 2010, pp. 48).

Para la construcción de indicadores de resultado, se deben tener en cuenta las siguientes características (DNP, 2013):

- **Tema:** la situación que se pretende cambiar con la intervención
- **Sujeto:** los beneficiarios de la intervención.
- **Efecto esperado:** el cambio que se pretende materializar con la intervención.
- **Meta:** el valor que se espera tome el indicador posterior a la intervención.
- **Temporalidad:** el tiempo en el que se espera alcanzar la meta.
- **Territorialidad:** Dónde se busca generar el cambio.

Resulta importante tener en cuenta que “por muy complejos que sean, los indicadores nunca ofrecerán un cuadro completo del disfrute del derecho, en una jurisdicción determinada” (Hunt, citado en Navarrete, 2014, pp. 18). No obstante, cuando un indicador está bien formulado y cuantificado con datos de calidad, resulta útil en el seguimiento y evaluación de las intervenciones sociales (Navarrete, 2014).

Ahora bien, los indicadores que forman parte integral del Estudio de Línea Base, se enmarcan en los denominados Indicadores del Goce Efectivo de Derechos –IGED–, los cuales se empezaron a desarrollar por el gobierno colombiano, entidades privadas y la sociedad civil en general a partir del año 2004 como se muestra en el siguiente apartado.



1.3 Indicadores del Goce Efectivo de Derechos -IGED-

La historia de los Indicadores del Goce Efectivo de Derechos –IGED- tiene sus orígenes en el año 2004 cuando la Corte Constitucional expidió la Sentencia T025, allí declaró el “estado de cosas inconstitucionales”⁹ y con ello hacía referencia a las falencias del Estado colombiano en la atención a la población víctima de desplazamiento por la violencia. Al respecto la Corte anotó que:

[...] las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de derechos de los desplazados (Corte Constitucional, ST025, 2004).

En la sentencia la Corte ordenó una serie de medidas a las diferentes entidades para que atendieran con mayor diligencia a la población en situación de desplazamiento. De igual forma, señaló la necesidad de contar con Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada –IGED -, con la finalidad de establecer avances, retrocesos y estancamientos en la atención a este grupo poblacional, y así tomar los correctivos necesarios, de modo que se solventaran las necesidades básicas insatisfechas de la población desplazada.

Por medio de los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 y 266, de 2006, la Corte reiteró la necesidad de contar con indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación de la Política Pública de Atención a Población Desplazada, y así evidenciar la forma en que el Estado garantizaba el Goce Efectivo de Derechos –GED- de la población. Con la expedición del Auto 337 de 2006 la Corte adoptó la metodología para el trabajo e intercambio de documentos técnicos entre las diferentes entidades Estatales para el diseño de los indicadores y con el Auto 027 de 2007 evaluó los primeros resultados. “Esa metodología implicó identificar los temas sobre los cuales era pertinente proponer

⁹ El Estado de Cosas Inconstitucionales –ECI – se presenta “cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural” (Corte Constitucional, ST025, 2004).



las mediciones e ir perfilando el tipo de indicadores que se debían aplicar” (Corte Constitucional, Auto 298, 2015).

En el año 2007, con el Auto 109 la Corte adoptó una batería de indicadores en materia de vivienda, salud, educación, alimentación, generación de ingresos, identidad y estabilización socioeconómica. Sin embargo, con el fin de contrastar los resultados alcanzados en la primera etapa de valoración de la batería de indicadores, el Gobierno Nacional y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado¹⁰, presentaron una propuesta ajustada de indicadores que recogía las coincidencias y divergencias en aspectos de diseño y de medición. Así, la Corte Constitucional con el Auto 116 de 2008, finalmente adoptó un total de 34 indicadores de goce efectivo de derechos y 129 complementarios o asociados (Corte Constitucional, Auto 298, 2015).

Bajo este panorama, se procederá a describir el Proyecto de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012 – 2015), sobre el cual se construyó el Estudio de Línea Base.

Capítulo II. Descripción del proyecto *"Asesoría, acompañamiento y representación legal a víctimas del conflicto armado interno en la exigibilidad de su derecho a la restitución de tierras"* de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

En el segundo capítulo, se espera contextualizar al lector sobre los elementos de contexto político, social y normativo, que conllevaron a que en el año 2012, la pasada administración de Bogotá (2012 – 2015), haya decidido formular e implementar un proyecto, encaminado a gestionar la restitución de tierras de ciudadanos víctimas de despojo que, a raíz del conflicto armado interno, se vieron obligados a desplazarse forzosamente de diversas zonas de Colombia y por alguna razón, terminaron asentados en la ciudad de Bogotá.

¹⁰ La Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado se constituyó en agosto de 2005, a raíz de la Sentencia T025 de 2004 emitida por la Corte Constitucional. La Comisión está conformada por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Decanatura de Derecho de la Universidad de los Andes e importantes personalidades de la vida nacional, asumieron. Se trata de una iniciativa de la sociedad civil que tiene por objetivo el apoyo a la Corte Constitucional en el seguimiento a la política, así como a los procesos de reivindicación de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado (CODHES, 2015, párr. 3).



Más adelante en el capítulo, se describen los objetivos y resultados esperados con el Proyecto de Restitución de tierras, las rutas de acción, el equipo de profesionales encargados de la implementación y la articulación del proyecto con las Políticas nacional y distrital de Atención a Víctimas del conflicto armado interno.

2.1 Aproximación al fenómeno del desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras en Colombia.

En Colombia el abandono forzado y el despojo han sido uno de las mayores consecuencias – y causas - del conflicto armado interno en el país. Sin embargo, lejos de ser una problemática reciente, tiene sus raíces en las luchas por la tierra entre campesinos, colonos y terratenientes en las décadas del 40´ y 50´ (PNUD, 2011). En el Informe *construido por el PNUD, Colombia Rural Razones para la Esperanza* (2011), se hace referencia a tres momentos que denotan las disputas por la tierra en Colombia (PNUD, 2011), los cuales se asocian y entrecruzan en el análisis del conflicto armado. El primero transcurrió en el reformismo agrario y el movimiento campesino que lideró la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC- cuya consigna era “la tierra para el que la trabaja”. En este periodo se vivió también, la época conocida como “La violencia”, donde el fenómeno del despojo pasó inadvertido, de acuerdo al citado *Informe* la mayoría de parcelas usurpadas nunca fueron restituidas a sus verdaderos dueños:

Las parcelas que se perdieron durante la Violencia, calculadas por Paul Oquist (1978) en 393.648, no fueron en su mayoría restituidas a sus legítimos propietarios, poseedores y tenedores. Representaron aproximadamente dos millones de hectáreas, equivalentes al 11% de la frontera agropecuaria de la época (PNUD, 2011, p. 271).

En el segundo momento tuvo lugar el declive del movimiento campesino, la irrupción del narcotráfico y del paramilitarismo y las guerrillas en la lucha por el control territorial, lo que dio el tránsito de la “lucha por la tierra” a la “disputa por el territorio¹¹” (PNUD, 2011, p. 234).

¹¹ Se entiende el concepto de territorio como “al conjunto de significaciones construidas socialmente conferidas a un espacio apropiado históricamente (Giménez, 2001); su cara visible es el paisaje el cual funciona como referente de la



A partir del año 1980 y hasta la fecha, el conflicto armado interno tiene como columna vertebral la disputa por el territorio. Las luchas de antaño entre campesinos y terratenientes por la tierra, fueron subsumidas por el padecimiento de las comunidades ante los grupos armados al margen de la ley y de las estructuras al servicio del narcotráfico (PNUD, 2011). En ese sentido, el control territorial empezó a ser disputado para la guerra y el enriquecimiento ilícito (PNUD, 2011, p.191). En el informe del PNUD se hace referencia a dicho tránsito en la dinámica de las luchas por la tierra y territorios en Colombia:

La lucha por la tierra se convierte en un proceso variopinto en el que participan muchos actores e intereses. Así, la evolución del conflicto entre grupos armados (paramilitares, guerrilla y narcotráfico) y su enfrentamiento con el Estado (excepto en el caso del paramilitarismo), va derivando en la lucha por el territorio, el control de la población, la captura de las entidades públicas locales y regionales, el acceso al poder político, la captura de rentas de todo tipo (avidez de renta) y el involucramiento acelerado en el negocio del narcotráfico de todos los grupos al margen de la ley (PNUD, 2011, p. 191).

A raíz de los reclamos de millares de víctimas y por la atención que la Corte Constitucional prestó al tema, el problema del despojo de tierras se hizo visible, tomando un papel preponderante en la agenda política nacional recientemente (PNUD, 2011). Esto dio lugar al tercer momento donde el despojo se erigió como una problemática de interés público y se posicionó en la agenda política actual.

Ahora bien, el concepto de despojo tiene diversos matices, está relacionado con el desplazamiento y el abandono forzado; y aunque el abandono no siempre implica el despojo, puede conducir a él, y este siempre es consecuencia del abandono (CNRR, 2010). Al respecto, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR- (2010), en su ejercicio de construcción de memoria histórica, ha desarrollado el concepto de despojo y sus complejidades:

identidad socio territorial (Ardila, 2006). Bajo este contexto, la noción de territorio está estrechamente enlazada con lo político, pues finalmente los conflictos territoriales que originan, entre otras, concentración de tierras, despojos y desplazamientos, denotan la raíz de cómo se han configurado las relaciones de poder en la sociedad (Ardila, 2006).



En casos muy excepcionales se presenta despojo sin abandono (la familia campesina sigue viviendo en su tierra sin tener el usufructo); generalmente el abandono es *simultáneo* (lo que se llama aquí despojo directo) o *antes* del despojo, caso en el cual puede transcurrir bastante tiempo antes de que aparezca consumada una nueva apropiación del predio, situación que oculta los procesos y los actores que están detrás de los hechos inmediatos. En estos procesos hay que incluir también la venta forzosa, generalmente a menor precio de la tierra [...] Más allá de este debate, se asume [...] que el despojo tiene una característica esencial: es un proceso que en algún momento está relacionado con el uso de la violencia; es intencional y se desenvuelve en oposición a la entrega voluntaria o deseada de un bien material e inmaterial (CNRR, 2010, p. 48).

Así las cosas, en el presente documento se entiende el concepto de despojo tal y como fue desarrollado por dicha comisión CNRR (2010) donde se considera como el proceso:

[...] por medio del cual involuntariamente un grupo o un individuo se ven privados material y simbólicamente por fuerza o coerción, de bienes muebles e inmuebles, lugares y/o territorios sobre los que ejercían algún uso, disfrute, propiedad, posesión, tenencia u ocupación para la satisfacción de necesidades. El despojo es el proceso mediante el cual, a partir del ejercicio de la violencia o la coacción, se priva de manera permanente a individuos y comunidades de derechos adquiridos o reconocidos en su condición humana, con relación a predios, propiedades y derechos sociales, económicos y culturales (CNRR, 2010, p. 49).

De acuerdo a la III Encuesta Nacional de Verificación de Derechos de la Población Desplazada, el 83% de la población inscrita en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD-, hoy Registro Único de Víctimas –RUV- perdió algún bien, de estos el 19% hace referencia a bienes raíces rurales (PNUD, 2011).

Por otro lado, la Agencia Presidencial para la Acción Social –Acción Social –, hoy Departamento para la Prosperidad Social –DPS-, por medio del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, estimó que hay más de 6 millones y medio de hectáreas abandonadas en 270 mil predios (Acción Social, 2009) y que cerca del 73% de esos abandonos se desplegaron contra los minifundios y la pequeña propiedad (PNUD, 2011).

Los grupos familiares encuestados señalaron como presunto causante de su desplazamiento a los paramilitares, en el 32% de los casos, las FARC en el 25,5% y grupos guerrilleros sin identificar y grupos armados no identificados en el 5,5% de los grupos familiares (PNUD, 2011). De acuerdo a Acción Social, citado en PNUD (2011), dichos porcentajes son similares, en el agregado, a las tierras abandonadas (p. 278).

Los departamentos que han presentado mayores abandonos y despojos han sido en su orden Antioquia, Putumayo, Caquetá, Bolívar, Nariño, Meta, Tolima, Cauca, Córdoba, Cesar, Sucre y Chocó, concentrando el 74,4% del área abandonada y el 77,9% de los predios (PNUD, 2011).

Por su parte, los municipios con mayor área abandonada en el periodo 1993 – 2011 (Corporación Nuevo Arco Iris, 2012), se encuentran en la región amazónica, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 2. Municipios con mayor área abandonada periodo (1993 - 2011)

No	Municipio	Hectáreas abandonadas
1	Cartagena del Chaira	125.593
2	San Vicente del Caguán	122.190
3	San José del Guaviare	114.948
4	Mapiripán	108.029
5	Cumaribo	97.165

Fuente: Elaboración propia a partir de Corporación Nuevo Arco Iris (2012).

Gran parte de la población que ha salido de dichos municipios se ha establecido en la ciudad de Bogotá; de acuerdo a las cifras reportadas en la Red Nacional de Información –RNI- (2015) de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UAERIV - en la capital, con corte a 31 de diciembre de 2015, se encuentran asentadas un total de 605,611 mil víctimas. Esto ubica a Bogotá como el segundo receptor de población víctima del país después de Antioquia. Los años con mayor número de recepción de población desplazada son 2007 (49,511 personas) y 2008 (48,076 personas).

Tabla 3. Población desplazada que arribó a Bogotá (1997 - 2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de Red Nacional de Información (2015)

Del total de la población que arriba a la capital, el 58% proviene principalmente de los departamentos de Tolima, Cundinamarca, Meta, Caquetá y Antioquia, (Contraloría de Bogotá D.C, 2012).

Tabla 4. Población de municipios expulsores que arriba a Bogotá

Departamento	Cantidad de personas	Total municipios por departamento	Cantidad de municipios expulsores
Tolima	76.175	47	47
Valle del Cauca	33.186	42	42
Cundinamarca	31.237	107	116
Meta	27.974	29	29
Caquetá	26.843	16	16

Fuente: Tomado de (ACDVPR, 2013)

A pesar de que la población víctima de desplazamiento se encuentra asentada a lo largo de toda la ciudad de Bogotá, es en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, San Cristóbal y Rafael Uribe Uribe es donde se encuentran las mayores concentraciones (ACDVPR, 2013).

A raíz del fenómeno de violencia acaecido por décadas en el país que, como se mostró, dio lugar a millares de desplazamientos forzados y abandonos y despojos de tierras, el gobierno nacional en el año 2011 sancionó la Ley 1448 de 2011 -Ley de víctimas y restitución de tierras-. Con la sanción



de la Ley, la restitución de tierras emergió a la agenda política nacional que hasta el momento solo se concentraba en la protección de tierras de la población desplazada.

2.2 Antecedentes normativos y de política del Proyecto de Restitución de tierras de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012 – 2015).

La restitución de tierras ha tenido una vasta trayectoria marcada por un proceso político donde confluyen relaciones de poder complejas, al pasar de la idea original de *protección* inmersa en el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio para la población desplazada –PPTP- creado en el 2001 y reglamentado en el 2007, a la idea de la *restitución* de tierras de la población despojada de manera violenta desde 1991, contenida en el capítulo III de la Ley de Víctimas o ley 1448 de 2011 (Estrada H., M. R. y Rodríguez J., N. M., 2014). La restitución busca devolver a los campesinos las tierras que les fueron despojadas, o las cuales tuvieron que abandonar forzosamente, en iguales o mejores condiciones.

De acuerdo a la investigación “*Así fallan los jueces de tierras ¿Cumplirá el Gobierno sus órdenes?*” que realizó la fundación Forjando Futuros, la segunda entidad, de 55 en total, después de Supernotariado y Registro, a la cual van dirigidas las órdenes de los jueces de tierras son los entes territoriales (Forjando Futuros, 2014). De ahí la importancia de las Alcaldías para la efectiva implementación de la Política de Restitución de tierras.

La Alcaldía Mayor de Bogotá atendiendo a las responsabilidades asignadas a gobernadores y alcaldes en el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011, donde se les exige liderar el diseño e implementación de planes, programas y proyectos que garanticen los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, promulgó el Decreto 462 de 2011 “*Por el cual se ordena la implementación del Programa de Prevención, Asistencia, Atención, Protección y Reparación Integral a las Víctimas, en cumplimiento de lo estipulado por el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011, y se dictan otras disposiciones.*”. Así, hasta inicios del 2012, la administración distrital articuló los planes y programas a través de dicho decreto (Secretaría Distrital de Planeación –SDP-, 2014).



No obstante, la Secretaría Distrital de Planeación identificó que el Programa de atención, antes mencionado, promulgado en el Decreto 462 de 2011, aplicaba un modelo desarticulado para la atención a las víctimas y que este no se había logrado materializar en una política pública que respondiera efectiva e integralmente al restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno residentes en la ciudad de Bogotá (SDP, 2014). En la Ficha Básica de Inversión Distrital EBI – D se expuso dicha problemática de la siguiente forma:

Estos esfuerzos no redundaron en una acción articulada y coordinada que se hicieron evidentes en un trabajo sectorial sin articulación entre sí, tampoco se desarrolló un sistema único de información y mucho menos se ofreció una atención integral a las víctimas, por lo que contrasta la inversión pública realizada en el distrito en los últimos 8 años con la situación de pobreza e indigencia en la que se encuentran por lo menos el 80 por ciento de las víctimas de la violencia residentes en Bogotá y en particular la población en situación de desplazamiento forzado (SDP, 2014, p. 2).

De igual forma, encontró un vacío en la atención brindada; no estaba siendo integral pues se concentraba en la asesoría legal y no en la representación. La Secretaría Distrital de Planeación se remitió al *Informe sobre el Derecho de acceso a la justicia de las Víctimas de Desplazamiento Forzado*, presentado por la Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- en el proceso de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, donde una de sus conclusiones es la falta de garantía de las víctimas para el acceso a la justicia:

La política pública de atención a la población desplazada no ha otorgado la prioridad necesaria a la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición. Por lo tanto, no existe en la política pública un componente especial de garantía de los derechos de las víctimas del desplazamiento a la verdad, la justicia y la reparación, tal como lo ordena la ley 387 de 1997 (CCJ, 2010, p. 32).

La Política Distrital de Restitución de Tierras se implementa a través del servicio de "*Asesoría, acompañamiento y/o representación legal a víctimas del conflicto armado interno en la exigibilidad de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral*", en este caso, en la restitución de tierras, atendiendo, asesorando y representando legalmente , cuando es voluntad de



los beneficiarios, sus intereses ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas y Abandonadas - UAEGRTD, jueces civiles especializados de restitución de tierras, el INCODER, jueces de tutela, jueces administrativos y fiscalías y tribunales de justicia y paz en materia de tierras.

Legalmente, el servicio de orientación, asesoría y representación judicial a víctimas de conflicto armado está en cabeza de la Defensoría del Pueblo, no de las administraciones locales, tal y como se establece en el artículo 43 de la Ley 1448 de 2011:

La Defensoría del Pueblo prestará los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas a que se refiere la presente ley. Para tal efecto, el Defensor del Pueblo efectuará los ajustes o modificaciones que sean necesarios para adecuar su capacidad institucional en el cumplimiento de este mandato (Ley 1448, 2011).

Sin embargo, aunque la ley ratifica la obligación constitucional de dicha entidad, no imposibilita a otras instituciones a proveer la representación legal, en tanto el contenido del artículo es facultativo más no restrictivo (Uribe, 2012).

En el año 2012 la Alcaldía Mayor llevó a cabo la *“Semana por la restitución de tierras”*, que consistió en una jornada de recolección de solicitudes de acompañamiento y asesoría jurídica llevada a cabo en siete localidades de Bogotá (Ciudad Bolívar, Bosa, Puente Aranda, Kennedy, San Cristóbal, Rafael Uribe y Suba). En esta se registraron 314 víctimas del conflicto armado interno que requerían la asesoría y representación para un total aproximado de 29.225 hectáreas en reclamación: 33 casos de ocupación, 85 de posesión, 184 de propiedad y 12 sin información. En ese sentido, se mostró la necesidad de implementar un programa encaminado a copar los vacíos en el acceso a la justicia de las víctimas residentes en la ciudad de Bogotá (SDP, 2014, p. 2).

Posteriormente, la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto 059 de 2012, *“Por medio del cual se modifica parcialmente la estructura organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., y se asignan unas funciones”*, cuyo objetivo fue establecer una oficina de Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación - ACDVPR -. Su

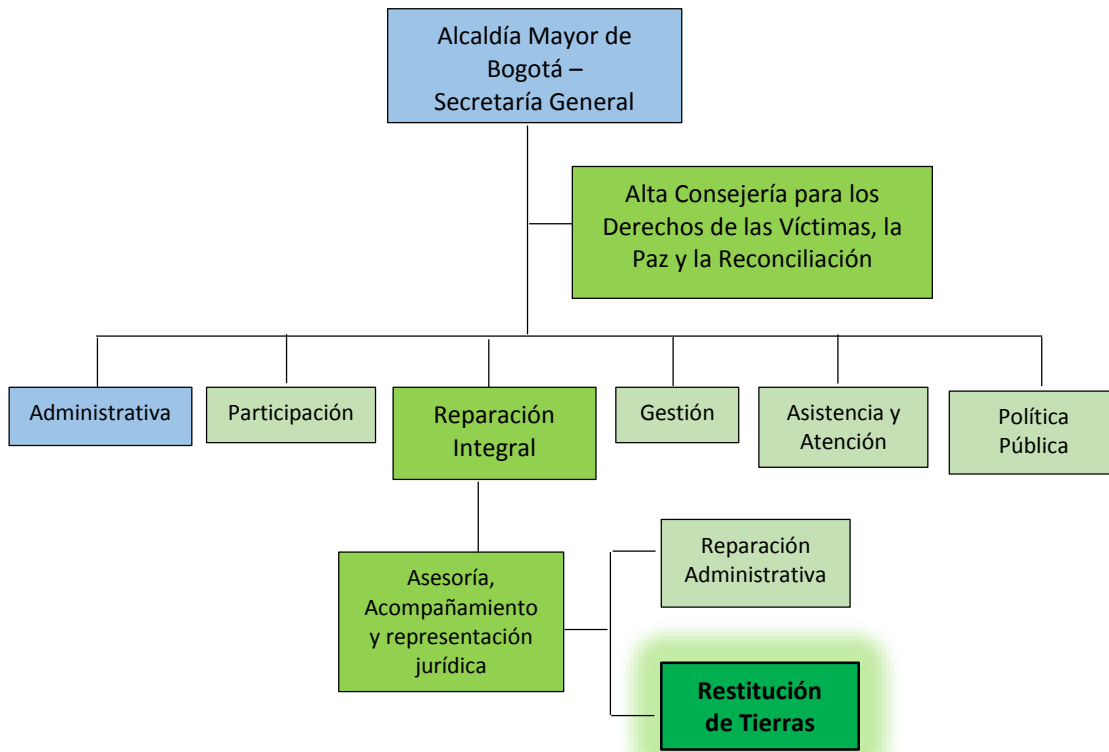


función principal era la de orientar y coordinar la política pública distrital de atención, asistencia, reparación integral a las víctimas, la paz y la reconciliación, garantizando el enfoque de derechos (Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 059, 2012, art. 6).

En ese sentido, se dispuso un proyecto de inversión encaminado al cumplimiento de las siguientes acciones: 1) Fortalecer un sistema distrital de prevención, atención y reparación integral y diferencial a Víctimas del conflicto armado; 2) Diseñar, formular y adoptar un plan de atención y reparación integral a las víctimas; 3) Implementar el modelo de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto en Coordinación con la Nación en los Centros Dignificar; 4) Crear siete Centros Dignificar y 5) Beneficiar a 8000 familias víctimas del conflicto armado con asesoría y acompañamiento jurídico relacionado con los procesos de reparación integral establecidos (SDP, 2014).

El desarrollo de las acciones expuestas se estructuró por temáticas. Así, la Alta Consejería se subdividió en seis áreas: Administrativa, Participación, Asistencia y Atención, Política Pública, Participación, Gestión y Reparación Integral. En el siguiente gráfico, se aprecia que el área que ejecuta el proyecto de asesoría, acompañamiento y representación legal a las víctimas en la exigibilidad de su derecho a la restitución de tierras es la de reparación integral.

Gráfico 1. El Proyecto de Restitución de Tierras en la estructura de la Alta Consejería



Fuente: Elaboración propia a partir de ACDVPR (2015)

El servicio de asesoría, acompañamiento y representación jurídica está subdividido en los grupos de “*Reparación Administrativa*” y el de “*Restitución de Tierras*”; el primero se conformó con 19 profesionales en derecho encargados de brindar asesoría y representación a las víctimas en materia de: inclusión en el Registro Único de Víctimas –RUV-, indemnización integral, gestión de la exención del servicio militar, división del núcleo familiar en el RUV, gestión en el alivio de créditos y pasivos y representación penal en procesos relacionados con la Ley 975 de 2005 “Justicia y Paz”. El segundo grupo, de Restitución de Tierras, se conformó con 17 profesionales en derecho, tres en ingeniería catastral y topográfica y cinco en ciencias sociales, humanas y afines.

El proyecto de la Alcaldía ha concentrado sus esfuerzos en lo relacionado con la restitución de tierras dentro del marco de la Ley 1448 de 2011. En dicho propósito, el 2 de julio de 2013, suscribió con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD - el convenio interadministrativo No. 692 que tiene por objeto:



Aunar esfuerzos para lograr una atención y asistencia a las víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011, actualmente ubicadas en la ciudad de Bogotá, con miras a lograr el goce efectivo de sus derechos a la restitución jurídica y material de las tierras que les fueron despojadas o que debieron abandonar forzosamente por causa del conflicto armado interno.

Este convenio permite la articulación para la documentación de los casos en materia jurídica y catastral, de modo que se cumpla con uno de los alcances del convenio que es:

Brindar un adecuado acompañamiento social y jurídico a las víctimas para solicitar la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, así como, en la presentación de las demandas de restitución en favor de las víctimas residentes en Bogotá D.C.

De igual forma, el convenio plantea el desarrollo de acciones conjuntas en las diferentes territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras en el país, formación profesional y capacitaciones pertinentes.

El 25 de julio de 2013 en un evento de gran divulgación a nivel distrital, el ex alcalde mayor de Bogotá Gustavo Petro Urrego, junto a la entonces Alta Consejera para las Víctimas, Ana Teresa Bernal, presentaron el servicio de *"Asesoría, acompañamiento y/o representación legal a víctimas del conflicto armado interno en la exigibilidad de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral"* y a todo el equipo de profesionales, a los que denominaron "Defensores de las víctimas". Así se refirió al respecto la Alta Consejera:

Este grupo de abogados tiene como misión acompañar a 8.000 familias residentes en el Distrito Capital, en sus reclamaciones jurídicas, tanto de índole administrativa como judicial. Esta estrategia se fundamenta en las obligaciones que como ente territorial tiene el Distrito Capital en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios, concernientes al diseño e implementación a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, que faciliten el acceso y cualifiquen el ejercicio de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición (Portal Oficial Bogotá, 2013).

2.3 Objetivo y resultados esperados del Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía de Bogotá (2012 – 2015).

El Proyecto tiene por objetivo global aportar para que las víctimas del conflicto armado interno estén asesoradas, acompañadas y/o representadas legalmente en la exigibilidad de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral. Se trata del objetivo último y principal al que la intervención espera contribuir a largo plazo.

Tabla 5. Descripción simplificada de la jerarquía de objetivos del proyecto.

OBJETIVO GLOBAL			
Víctimas del conflicto armado interno asesoradas, acompañadas y/o representadas legalmente en la exigibilidad de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.			
OBJETIVO ESPECÍFICO			
Víctimas del conflicto armado residentes en Bogotá, asesoradas y acompañadas jurídicamente para la restitución de sus Tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011, los decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 y la Ley 160 de 1994.			
RESULTADO 1	RESULTADO 2	RESULTADO 3	RESULTADO 4
Línea base de ciudadanos residentes en Bogotá, víctimas de graves afectaciones a sus derechos territoriales con ocasión al conflicto armado y procesos conexos.	Casos de ciudadanos residentes en Bogotá víctimas de graves afectaciones a sus derechos territoriales con ocasión al conflicto armado y procesos conexos documentados con enfoque probatorio y de derechos.	Víctimas de graves afectaciones a sus Tierras con ocasión al conflicto armado y procesos conexos residentes en Bogotá representados jurídicamente.	Escenarios de encuentro y participación social de víctimas de graves afectaciones a sus derechos territoriales con ocasión al conflicto armado y procesos conexos impulsados y acompañados.

Fuente: (ACDVPR) Presentación reunión inducción 31.07.2013

El cumplimiento del objetivo específico requiere que en el transcurso del Proyecto se alcancen ciertos resultados. La intervención contempló cuatro, que constituyen lo que el Proyecto puede garantizar como consecuencia de sus actividades. Cabe resaltar, la similitud entre el objetivo específico y el resultado No. 3, este es un error frecuente en la formulación de proyectos (NORAD, 1997), que no permite entrever el resultado esperado del proyecto en la práctica, es decir se confunden los resultados – de hecho – con lo que se espera conseguir con el proyecto, que es más de carácter hipotético – objetivo específico.

La falta de precisión en los resultados esperados del Proyecto de Restitución de Tierras, y su no “aterrizaje a la praxis”, eventualmente dificultará el monitoreo y evaluación de la intervención. De acuerdo a NORAD (1997) “Esto significa mezclar diferentes horizontes y complica la gestión del proyecto y el establecimiento de prioridades. También supone una base confusa para la evaluación” (p. 32).

2.4 Implementación del Proyecto de Restitución de Tierras del distrito capital.

El Proyecto inició con el acompañamiento de 314 beneficiarios que se identificaron en la Jornada de Restitución de Tierras en Bogotá, realizadas en diciembre del año 2012 en siete localidades de Bogotá (Ciudad Bolívar, Bosa, Puente Aranda, Kennedy, San Cristóbal, Rafael Uribe y Suba), en el marco de la *"Semana por la Restitución de las Tierras en Bogotá"*. Los beneficiarios del proyecto debían residir en la ciudad de Bogotá, y su acceso al programa fue voluntario y gratuito.

La representación se realiza ante todas las direcciones territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras en el país, las oficinas territoriales del INCODER y los despachos de la Unidad de Fiscalías de Justicia y Paz, ello en razón de que el equipo está dividido en cinco zonas que conocen casos de predios ubicados 29 departamentos del país.

Tabla 6. Zonas y equipos profesionales de la Estrategia de Restitución de Tierras

Zona	Ubicación del predio	Equipo de trabajo (jurídico y social)	Equipo de trabajo (ingeniería topográfica y catastral)
Zona A	Costa Caribe, Eje Cafetero, Choco, Antioquia y Norte de Santander	Tres (3) profesionales en derecho y un (1) profesional social	Tres (3) profesionales en ingeniería topográfica y/o catastral
Zona B	Cundinamarca, Boyacá, Santander y Arauca	Tres (3) profesionales en derecho y un (1) profesional social	
Zona C	Tolima, Huila, Cauca y Valle del Cauca	Cuatro (4) profesionales en derecho y una (1) profesional social	
Zona D	Meta, Casanare, Caquetá, Guaviare, Vichada y Guainía	Tres (3) profesionales en derecho y un (1) profesional social	



Zona	Ubicación del predio	Equipo de trabajo (jurídico y social)	Equipo de trabajo (ingeniería topográfica y catastral)
Zona E	Putumayo y Nariño	Dos (2) profesionales en derecho y un (1) profesional social	

Fuente: (ACDVPR) Presentación reunión inducción 31.07.2013

La función fundamental del equipo de Restitución de Tierras de la alcaldía consiste en lo siguiente:

- a) Determinar y probar el tipo y existencia de relación jurídica y uso productivo o de conservación, entre las familias usuarias del servicio y los predios reclamados en restitución.
- b) Establecer y probar la relación entre el conflicto armado social, político y económico y el despojo material y jurídico del predio reclamado,
- c) Establecer el periodo en el que ocurrió la afectación de derechos y victimizaciones,
- d) Identificar el mecanismo de despojo jurídico, si existió.
- e) Identificar, argumentar y probar los enfoques diferenciales y transversales que existen en el caso (etario, Niños Niñas y Adolescentes, de género, pro discapacidad, por grave enfermedad, etc.),
- f) Identificar, establecer y probar las condiciones de seguridad y garantía de derechos, actuales del territorio, municipio, departamento o región de ubicación del predio, para determinar la solución jurídica que el proceso de restitución oferta.

El Proyecto está directamente relacionado con el derecho a la restitución y a la justicia. Así, la intervención social que implementó la Alcaldía Mayor de Bogotá, tal y como se mencionó anteriormente, se diseñó con el objetivo de garantizar el acceso a la justicia a las víctimas de abandono o despojo de tierras residentes en la ciudad de Bogotá, con el objetivo de que este servicio contribuyera a la materialización de la restitución de sus tierras.

Para que este derecho se haga efectivo los beneficiarios del Proyecto, que en el marco del mismo se les denomina “Casos”, deben contar con toda la documentación de tipo jurídico, social y catastral para atravesar por la llamada “Ruta de la Restitución”.



El primer paso de la ruta es *la Solicitud de Inscripción del/los predios/s en el Registro* de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Para que la Unidad pueda recibir la solicitud esta debe contener como mínimo: 1. La identificación precisa del predio, las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas la relación jurídica de estas con el predio; 2. Identificación de la persona que solicita el registro, incluyendo copia de la Cédula y su huella dactilar; y 3. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia del despojo o abandono (Decreto 4829, 2011, art. 8).

Las solicitudes de restitución de tierras llegan a la Unidad al menos por tres vías; la primera es la presentación directa de la víctima, quien por sus propios medios se acerca a las oficinas de atención al público de la Unidad, allí entrega la documentación mínima requerida, relata los hechos de violencia que lo obligaron a abandonar o por los cuales fue despojado de/los predios y hace una identificación preliminar (sobre una base cartográfica del IGAC), del/los predio/s que está solicitando en restitución; la segunda forma es mediante la remisión de otra entidad, que en el marco de sus funciones identificó a una víctima de abandono o despojo territorial y oficia a la Unidad de Tierras para que esta de trámite a la solicitud; y la tercera por medio de un representante legal o apoderado.

El Proyecto de Restitución de Tierras representa legalmente a las víctimas que así lo deseen, para lo cual deben firmar un poder a alguno de los profesionales en derecho. Así, los abogados construyen una *Estrategia jurídica* encaminada a la documentación del caso, que inicialmente cuenta con los tres requisitos mínimos anteriormente señalados.

La *Estrategia jurídica* comprende una entrevista inicial con el solicitante de restitución de tierras y la revisión de la documentación que este aporta, de modo tal que el abogado identifique: posibles opositores (ocupantes secundarios), si la posesión y/u ocupación se dio en ocasión del conflicto armado y de buena fe; si el caso se enmarca: en negocios o contratos que se hayan realizado con personas condenadas por pertenencia o colaboración con grupos armados, por narcotráfico o delitos conexos; en negocios o contratos que se hayan realizado sobre predios en cuya colindancia se hayan presentado desplazamiento masivos o violaciones a derechos humanos en la época de ocurrencia

del despojo, o, se hayan ocasionado procesos de concentración de la tierra y/o alteraciones significativas del uso del suelo con posterioridad al despojo; en los negocios dónde el valor pagado sea inferior al 50% del valor real; en propiedades adjudicadas a empresas comunitarias, asociaciones o cooperativas campesinas, en las que se haya transformado la conformación de socios integrantes con posterior al desplazamiento forzado (ACDVPR, 2013).

Con el análisis de la anterior información, el abogado diligencia una “Ficha de Caso” donde, además de caracterizar y hacer una breve descripción del caso, estipula los vacíos en la documentación aportada (que no permitan cumplir con los tres requisitos para hacer la solicitud) y las acciones que debe llevar a cabo el equipo interdisciplinario (jurídico, social y catastral).

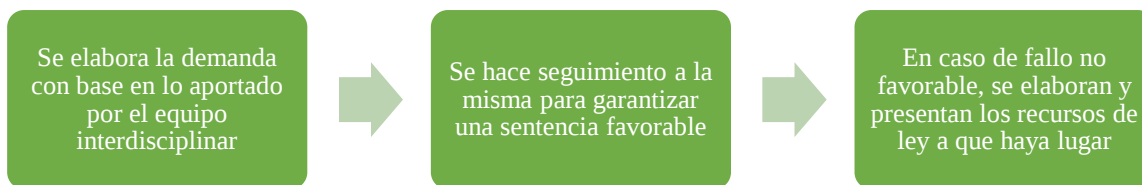
Gráfico 2. Etapas en la implementación del Proyecto



Fuente: Elaboración propia a partir de ACDVPR (2013)

El Proyecto abarca dos etapas: la administrativa y la judicial, en la primera, el equipo interdisciplinario se encarga de documentar cada caso de acuerdo a las herramientas jurídicas, sociales y catastrales más pertinentes, para gestionar el ingreso del predio en solicitud en el Registro de Tierras Despojadas de la Unidad de Tierras, que, dicho sea de paso, por Ley solo podrán pasar a etapa judicial los predios que se encuentren en dicho registro. Es decir, en la actualidad, ninguna víctima de despojo de tierras en Colombia puede interponer una demanda ante un juez especializado de restitución de tierras sin antes contar con la Resolución de Inclusión en el Registro de Tierras expedida por la Unidad de Restitución de Tierras (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012).

Gráfico 3. Ruta de implementación en la etapa Judicial



Fuente: Elaboración propia a partir de ACDVPR (2013)

Con la Resolución de Inclusión en el Registro de Tierras, el caso entra en etapa judicial, allí el profesional jurídico del Proyecto, con el apoyo del equipo interdisciplinar, elabora la demanda de restitución de tierras. En la demanda, además de solicitar como primera pretensión la restitución o compensación del predio despojado, se pide al juez la garantía de derechos complementarios (salud, educación, vivienda, atención psicosocial etc.), pues el fin es una reparación integral que vaya más allá de la devolución de la tierra a la víctima, de modo que en las pretensiones, también se solicita por ejemplo educación para los menores de edad del grupo familiar, la prestación de servicios de salud y otros derechos dependiendo de las necesidades identificadas del beneficiario y su núcleo familiar a lo largo del proceso.

A continuación, se radica la demanda ante el juzgado, y es el juez especializado en restitución de tierras el único responsable de definir, con la revisión de todo el acervo probatorio que allegó el abogado del proyecto, y del opositor¹² – si es el caso –, quien ordenará o no la restitución del predio en solicitud.

Con el marco descrito del Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía Mayor de Bogotá, así como los procesos que este abarca, se procede a continuación a especificar las actividades y productos que se desarrollaron en la práctica profesional.

¹² El “opositor” es toda persona natural o jurídica que en el marco del proceso considera tener el derecho sobre la tierra en solicitud, por tanto, debe demostrarle al juez que el predio que la víctima –demandante– está solicitando en restitución, fue adquirida con “buena fe exenta de culpa”.

Capítulo III. Actividades y productos desarrollados en la práctica profesional como plataforma para la construcción del Estudio de Línea base del Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012 – 2015).

Para el desarrollo del presente Estudio de Línea Base, se llevaron a cabo una serie de actividades en la práctica profesional, que permitieron consolidar una base de datos con la información a analizar en el Estudio. Como se mostró en el marco conceptual, los Estudios de Líneas de Base se fundan en tres procesos amplios: determinación del marco muestral; especificación de las variables de estudio; y generación, almacenamiento y análisis de los datos. Así, en la práctica, se desarrolló el primer y parte del segundo proceso, y en este documento la tercera fase que comprende la organización, contextualización y análisis de la información.

En la siguiente tabla se pueden observar las actividades generales desarrolladas en la práctica profesional y el informe final de la misma – Estudio de Línea Base -:

Tabla 7. Proceso de construcción del Estudio de Línea Base del proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

PROCESO ELABORACIÓN ESTUDIO LÍNEA DE BASE	I. Determinación del marco muestral	II. Especificación de las variables de estudio III. Generación y almacenamiento de los datos	III. Construcción de indicadores y análisis de los datos
ACTIVIDADES GENERALES DESARROLLADAS	-Se seleccionó como muestra a la población beneficiaria del Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía Mayor de Bogotá, proveniente de los departamentos de Tolima y Huila.	- Se seleccionaron las variables de estudio para establecer el acceso a derechos de la población beneficiaria del proyecto en: salud, educación, vivienda, generación de ingresos, identificación, alimentación y restitución de tierras. - Se construyó una base de datos en excel con la información recabada.	- Se construyeron unos indicadores, bajo los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, del Goce Efectivo de Derechos - IGED - de la población beneficiaria. - Se <u>contextualizó</u> el Proyecto de intervención y se <u>analizó</u> la información recogida en la práctica.

PROCESO ELABORACIÓN ESTUDIO LÍNEA DE BASE	I. Determinación del marco muestral	II. Especificación de las variables de estudio III. Generación y almacenamiento de los datos	III. Construcción de indicadores y análisis de los datos
ETAPA DE ELABORACIÓN	<u>Práctica profesional</u>	<u>Práctica profesional</u>	<u>Informe Final</u>
			

Fuente: Elaboración propia

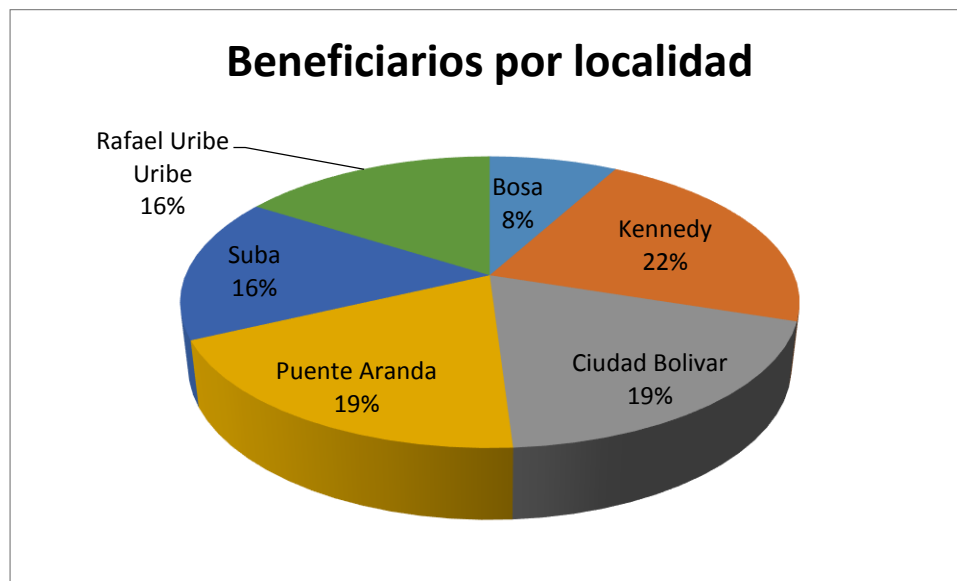
A continuación, se hace referencia a cada uno de los procesos que tuvieron lugar en la práctica profesional:

3.1 Determinación del marco muestral del Estudio de Línea Base

Para determinar la muestra de población del Proyecto de Restitución de Tierras con la que se iba a trabajar, se contaba con un universo inicial de 314 beneficiarios¹³, 160 mujeres y 154 hombres, quienes habían solicitado la asesoría, acompañamiento y representación jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a raíz de que fueron desplazados y despojados de sus tierras, en ocasión al conflicto armado interno. Los beneficiarios provenían, en su mayoría, de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cesar, Magdalena, Huila, Nariño, Tolima, Putumayo entre otros, y ahora estaban asentados en cinco localidades de la ciudad de Bogotá (ACDVPR, 2013).

¹³ El número de beneficiarios es dinámico, es decir, el proyecto no tiene contemplada una cobertura o límite específico de personas. Estas se vinculan al proyecto a medida que solicitan el servicio en los diferentes Centros de Atención a Población Víctima de la Alcaldía Mayor de Bogotá conocidos como “Centros Dignificar”. Por tanto, es de esperar que mes a mes los beneficiarios vayan aumentando.

Gráfico 4. Porcentaje de beneficiarios por localidad



Fuente: Elaboración propia a partir de ACDVPR (2013)

Para la selección de la muestra, se realizó una estrategia de muestreo no probabilístico o dirigido¹⁴ y se seleccionó un subgrupo del total de la población, correspondiente a 135 beneficiarios. La característica de los beneficiarios seleccionados era que provenían de los departamentos de Tolima y Huila, es decir, habían sido despojados de predios ubicados en dichos departamentos.

La selección de la población proveniente de los departamentos de Tolima y Huila obedeció a varios factores; en primer lugar, en el marco del contrato de prestación de servicios, como profesional social de uno de los equipos de trabajo, se tenía asignado trabajar con las víctimas de los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Tolima y Huila; estos dos últimos con el mayor número de casos en total. En ese sentido, elegir a la población de Tolima y Huila facilitaba el acceso a la información, por la cercanía en el marco laboral con la población, y a su vez, representaba una muestra poblacional más significativa, en términos de cantidad de casos.

¹⁴ La *muestra probabilística* hace referencia a un “subgrupo de la población en el que todos los elementos de esta tienen la misma posibilidad de ser elegidos”. Por el contrario, la *muestra dirigida* es un “subgrupo de la población en la que la elección de los elementos no depende de la probabilidad sino de las características de la sistematización” (Medianero, 2010, pp. 67).

Por su parte, la unidad de análisis se definió por individuos y no por grupos familiares. Si bien, todo individuo forma parte integral de una familia, las solicitudes de representación judicial en el Proyecto, se llevaban a cabo de forma individual. De igual forma, la información en las diferentes fuentes de datos para establecer el acceso a derechos de la población víctima, en su mayoría corresponde a individuos, lo cual facilitó la consolidación y posterior análisis del acceso a derechos de la población objetivo.

3.2 Selección de las variables para el Estudio, fuentes de recolección de información utilizadas y producto final de la práctica profesional.

Con la muestra poblacional definida, se procedieron a seleccionar las variables que se deseaban medir que, por un lado, representaran los objetivos o resultados esperados del Proyecto de Restitución de Tierras, y de las cuales fuera viable la obtención de los datos necesarios, bien fuera de fuentes primarias o secundarias. Entonces, si bien el Proyecto, como su nombre lo dice, se formuló para brindar asesoría, acompañamiento y representación legal, lo que espera alcanzar finalmente es la restitución a las víctimas de un derecho, en este caso el de tierras, principalmente, y una serie de derechos complementarios. Por tanto, las variables a seleccionar debían resultar de todos los derechos contemplados dentro de la Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y Restitución de Tierras-.

Es así como, las variables del Estudio de Línea Base se determinaron bajo la perspectiva de derechos que, posterior a un análisis de las posibilidades de recabar la información necesaria, se optó por seleccionar como variables a los derechos a la identidad, alimentación, salud, educación, vivienda, generación de ingresos y, desde luego, restitución.

El cuestionario para la recolección de los datos establecía si el beneficiario tenía o no garantizados los derechos a la restitución, la vivienda, la salud, la educación, la generación de ingresos y la identidad.

Gráfico 5. Variables seleccionadas para el Estudio de Línea Base



Fuente: Elaboración propia

La recolección de la información se basó principalmente en fuentes secundarias: sistemas de información institucionales (Ministerio de la Protección Social y Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE-), y los datos provenientes de las actividades propias del proyecto (fichas de caso, entrevistas semiestructuradas). A continuación, se hace referencia a las entidades e información recopilada:

a. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C

La primera fuente de información a la que se recurrió fueron todos los ejercicios de documentación que los integrantes del proyecto (profesionales en derecho, ciencias sociales e ingeniería catastral y topográfica), habían trabajado de los casos¹⁵, pues finalmente es este equipo el encargado de

¹⁵ Por “caso” se hace referencia a los expedientes de cada uno de beneficiarios del proyecto; por tratarse de un proyecto de asesoría jurídica y representación legal, a cada uno de los beneficiarios se les asume como “caso”.



acompañar, asesorar y representar a los 135 beneficiarios que conforman el Estudio de Línea Base en desarrollo.

Así las cosas, se consultó la ficha de caso que los abogados deben elaborar de cada caso asignado. En estos formatos se incluye la información general del caso: datos de los solicitantes, datos para la identificación predial, hechos de violencia que ocasionaron el abandono o despojo de tierras y una estrategia de documentación en donde, de acuerdo a su experticia y análisis previo del caso, se traza una ruta de acción indicando los requerimientos de información de los demás profesionales del equipo -sociales e ingeniería-. Cabe mencionar que este proceso es flexible; dependiendo de la complejidad del caso, el profesional en derecho se puede apoyar en el equipo para establecer las rutas de acción y puede decidir seguir solo si considera que toda la documentación necesaria para soportar la relación jurídica del solicitante con el predio, los hechos, el contexto de violencia, la época de los hechos y los titulares del derecho sobre el o los bienes se encuentran en el expediente.

Derivado de la gestión de los profesionales en derecho también se revisó aquella documentación que los beneficiarios allegaban al expediente o que se gestionó en otras instancias. Estos documentos se encontraban en cada una de las carpetas de archivo, o en algunos casos estaban en formato digital. Sin embargo, en algunos de los expedientes no fue posible encontrar (porque no es requisito ni hace parte de la ruta de acción), la documentación necesaria para establecer el acceso de los beneficiarios a la oferta institucional nacional y distrital que reflejara el goce efectivo de sus derechos.

Otras fuentes a las que se recurrió fueron los ejercicios de investigación social realizados por los profesionales sociales como: entrevistas a beneficiarios para la ampliación de los hechos victimizantes, registros de prensa, identificación familiar, contextos de violencia y cartografía social.

Debido al volumen de casos asignados a cada abogado y la imposibilidad de contactar a ciertos beneficiarios, no todos los casos cuentan con ficha o documentación alguna, razón por la cual los datos recolectados de ciertos beneficiarios se obtuvieron por medio de los sistemas de información



institucionales como la Red Unidos de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE-.

b. Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE-.

La Red Unidos es una estrategia del gobierno nacional para la superación de la pobreza extrema en Colombia, en cabeza de la ANSPE; tiene por objetivo contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias más vulnerables. En la red participan 22 entidades del orden nacional y en asocio con las entidades territoriales, se brinda un acompañamiento familiar y comunitario a las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento, promoviendo la articulación interinstitucional y de recursos para que estas familias tengan un acceso preferente a la oferta de programas sociales del Estado (Departamento Nacional de Planeación –DNP-, 2015).

La ANSPE ha definido nueve dimensiones de acción: identificación, ingresos y trabajo, educación y capacitación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro y acceso a la justicia en las cuales ha definido 45 logros que cada una de las familias deben cumplir como condiciones mínimas deseables para que superen su condición de pobreza extrema.

El acompañamiento a las familias en el territorio es llevado a cabo por unos cogestores sociales, quienes se encargan de registrar el estado de logros al momento en que la familia manifiesta su deseo de ingresar a la estrategia, información que conforma la Línea Base de la familia, la cual se va alimentando permanentemente de acuerdo a la superación de cada uno de los logros.

Al ser la Red Unidos una fuente valiosa de información, se gestionó la información del estado de cumplimiento de los 45 logros de los 135 solicitantes. Como respuesta se recibió una base de datos con la información de cumplimiento de logros de 55 de las 135 familias remitidas.

De los 45 logros se hizo una selección de nueve, pues apuntaban a las diferentes variables propuestas:

Tabla 8. Dimensiones y logros de la Red Unidos que apuntan a las variables del Estudio de Línea Base

DIMENSIÓN	LOGROS
IDENTIFICACIÓN	Logro 1. “Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad y las personas mayores de 18 años tienen cédula o contraseña certificada”
INGRESOS Y TRABAJO	Logro 2. “Los hombres entre 18 y 50 años tienen libreta militar” Logro 4. “Todos los adultos mayores de 60 años poseen alguna fuente de ingreso y/o tienen un mecanismo de sustento económico al interior del hogar” Logro 5. “Al menos un miembro de la familia mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma”
EDUCACIÓN	Logro 8. “Los niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial” Logro 9. “Los menores en edad escolar (desde los 5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (hasta 9 grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal y las personas en situación de discapacidad (hasta los 22 años), están siendo atendidas por el servicio educativo formal o en un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias” Logro 10. “Los adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) están alfabetizados”
HABITABILIDAD	Logro 24. “La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües”. Logro 26. “La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa”.

Fuente: Elaboración propia a partir de Red Unidos (2015)

Es importante aclarar que los logros hacen referencia al estado de cumplimiento a nivel familiar, es decir que brindan información del grupo familiar de los beneficiarios, a diferencia de las otras fuentes de información y del Estudio de Línea Base, que tienen una lógica por individuo.

c. Ministerio de Salud y Protección Social - Sistema Integral de Información (SISPRO).

Para complementar y triangular la información obtenida de las anteriores fuentes, se consultó el Sistema Integral de Información de la Protección Social –SISPRO- del Ministerio de Salud y la Protección Social. Este es una plataforma que permite conocer el acceso de la población colombiana a la oferta territorial del orden nacional en salud, educación, vivienda y generación de



ingresos. En particular se consultó la base de datos del Registro Único de Afiliados –RUAF-, que contiene datos del estado de afiliaciones al Sistema de Seguridad Social (salud, pensiones y riesgos profesionales), a Subsidio Familiar, a cesantías, y de los beneficiarios de los programas que se presten a través de la red de protección social (Ministerio de Salud, 2015).

Con la información recabada de las diferentes fuentes, se construyó la “Base de datos del acceso a derechos de 135 beneficiarios del Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012 – 2015)” que constituyó la plataforma sobre la cual se realizó el análisis que permitió “convertir” los datos, en información relevante para el eventual seguimiento y monitoreo y evaluación del Proyecto.

Ahora bien, para el análisis de los datos, se le atribuyó un indicador a cada una de las variables. A continuación, se hace referencia a los indicadores contruidos y al análisis de los mismos.

Capítulo IV. Indicadores del goce efectivo de derechos –IGED- de la población beneficiaria del proyecto *"Asesoría, acompañamiento y representación legal a víctimas del conflicto armado interno en la exigibilidad de su derecho a la restitución de tierras"* de la alcaldía mayor de Bogotá D.C.

Para establecer la observancia del acceso a derechos –variables seleccionadas - de la muestra de los 135 beneficiarios del Proyecto, se construyeron una serie de indicadores. El marco para la elaboración de los indicadores se basó en los parámetros establecidos por la Corte Constitucional que, de la mano del gobierno nacional y de la sociedad civil, constituyeron los denominados Indicadores del Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada –IGED-.

En la siguiente tabla, se aprecian los indicadores que se le atribuyeron a las diferentes variables, y más adelante se contextualiza, de forma general, el largo proceso que ha transitado la Corte, la institucionalidad y la sociedad civil en la determinación de los Indicadores del Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada –IGED-, como herramienta para medir los avances y retrocesos del Estado en la atención de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

Tabla 9. Variables e indicadores construidos y adaptados para el Estudio de Línea Base

<i>Variable – Derecho-</i>	<i>Indicador del Goce Efectivo del Derecho –IGED -</i>
<i>Restitución de tierras</i>	Todos los beneficiarios del proyecto que han sido despojados de la propiedad, posesión u ocupación de sus tierras u obligadas a abandonarlas, obtienen la restitución o compensación (en dinero o en especie) de dichos derechos.
<i>Salud</i>	Todos los beneficiarios del proyecto están afiliados al SGSS (sistema general de seguridad social en salud).
<i>Educación</i>	Todos los niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años) miembros de los núcleos familiares de los beneficiarios del proyecto asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica o media.
<i>Alimentación</i>	Todos los beneficiarios del proyecto consumen distintos tipos de alimento con una frecuencia adecuada.
<i>Identidad</i>	Todos los miembros de los grupos familiares del proyecto cuentan con sus documentos de identificación completos.
<i>Vivienda</i>	Todos los beneficiarios del proyecto cuentan con vivienda propia y/o algún subsidio de vivienda asignado.
<i>Generación de Ingresos</i>	En todos los hogares de los beneficiarios del proyecto al menos un miembro mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma.

Fuente: elaboración propia

A continuación, se analizan los Indicadores del Goce Efectivo de Derechos –IGED- de la población beneficiaria del Proyecto de la Alcaldía de Bogotá, objeto de estudio, y se hace especial énfasis en la garantía del derecho a la restitución de tierras.

4.1 INDICADOR DEL GOCE EFECTIVO DEL DERECHO –IGED - A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La restitución de tierras forma parte integral del goce efectivo de derechos de la población víctima. Para su materialización, se han establecido estándares nacionales e internacionales sobre el derecho a contar con los recursos judiciales que resulten idóneos y efectivos para exigir por la restitución del derecho a la tierra – objetivo principal del Proyecto de la Alcaldía de Bogotá-.

Los parámetros internacionales, frente al derecho a la restitución, están consagrados en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998), allí se indica que:



Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan (Principio 29).

A nivel interno, en el Artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 “Ley de víctimas y restitución de tierras”, se establece el derecho de las víctimas a la reparación integral. Las personas tienen derecho a ser reparadas adecuada, diferenciada, transformadora y efectivamente por el daño que sufrieron a raíz del conflicto armado interno. La restitución, se erige como una de las medidas que comprende la reparación integral.

En la Ley 1448 de 2011, la restitución se entiende como la realización de medidas para el restablecimiento a las víctimas de la situación anterior a las violaciones a los DDHH y al DIH relacionadas con el conflicto armado interno (Ley 1448, 2011, art. 71). Para la restitución del derecho a la tierra, la Ley estableció dos etapas: la administrativa y la judicial, que conforman lo que institucionalmente se conoce como la “Ruta de la Restitución”.

Para responder a dicha Ruta, la Ley configuró el aparato institucional para que todas las víctimas pudieran acceder al proceso que conlleva a la restitución de tierras. Así, para la coordinación de la etapa administrativa, designó a la Unidad de Restitución de Tierras y para la judicial a los Jueces especializados en restitución de tierras. Son entonces, estos dos actores, entre otros, los principales encargados de gestionar y garantizar la restitución de tierras a todas las víctimas de abandono o despojo.

En el proceso de la restitución de tierras, son de vital importancia las formas de tenencia de la tierra que ostentaban las víctimas, con los predios que solicitan en restitución, esta, se puede definir como “El sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos” (PNUD, 2011, p. 191). En particular, la relación jurídica con la tierra establece a una persona como propietaria, ocupante, poseedora o tenedora de



una tierra, de acuerdo a la Ley son sujetos de restitución las tres primeras formas de tenencia (Ley 1448, 2011, art. 75).

Por tanto, una persona es considerada propietaria cuando¹⁶:

Se tiene una escritura pública, una resolución del INCODER o del INCORA o una sentencia de un juez que luego fue registrada ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Es decir, para que una persona sea propietaria debe cumplir dos requisitos: tener un título y registrarlo (Ministerio de Agricultura, 2015).

Poseedor cuando:

Se cree y actúa como dueña de un predio, y por tanto lo usa, explota o incluso arrienda a otros, pero no tiene el título de propiedad y/o el registro del título ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Para demostrar la posesión son útiles la carta-venta, el contrato de compraventa, los vecinos que han sido testigos del tiempo de la posesión del predio, así como los recibos de pago de servicios públicos, de impuestos prediales, los contratos de arrendamiento en que el poseedor obre como arrendador, o cualquier otro que sirva para demostrar la vinculación directa con el bien (Ministerio de Agricultura, 2015).

Y ocupante cuando:

Las personas que viven o explotan directamente un terreno baldío. Los terrenos baldíos son aquellos que pertenecen a la Nación, razón por la cual el Estado a través de INCODER puede adjudicarlos. Para que una persona tenga derecho a que se le adjudique un terreno baldío debe haber trabajado la tierra por lo menos durante cinco años. La ocupación se puede demostrar con recibos de pago de servicios, facturas de compra de insumos, carta-ventas o en general otras pruebas dirigidas a indicar la explotación del terreno. También son útiles testimonios de testigos y documentos que pueden servir para demostrar la ocupación. La ocupación debe hacerse de manera personal, no vale la explotación que se hace por medio de otras personas (Ministerio de Agricultura, 2015).

¹⁶ Para mayor información ver: <https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Restitucion-de-Tierras.aspx>



Posterior a estas últimas claridades conceptuales, se muestra el indicador que se construyó para medir el goce efectivo del derecho a la restitución de tierras, de los beneficiarios del Proyecto de la Alcaldía de Bogotá:

INDICADOR TODOS LOS BENEFICIARIOS DEL PROYECTO QUE HAN SIDO DESPOJADOS DE LA PROPIEDAD, POSESIÓN U OCUPACIÓN DE SUS TIERRAS U OBLIGADAS A ABANDONARLAS, OBTIENEN LA RESTITUCIÓN O COMPENSACIÓN (EN DINERO O EN ESPECIE) DE DICHS DERECHOS.

FORMULA	Número de beneficiarios Proyecto, que tienen derecho a la restitución o compensación de derechos sobre la tierra, cuyos derechos de propiedad, posesión u ocupación han sido restituidos o compensados / Número de beneficiarios del Proyecto que tienen derecho a la restitución o compensación de derechos sobre la tierra.
---------	---

Este indicador permite establecer el panorama – la base- de beneficiarios que el Proyecto debe atender para gestionar su derecho a la restitución de tierras. Así, posterior a la revisión de la información recabada en la práctica profesional, se pudo establecer que el 2% de los beneficiarios (3 personas), contaban con sentencia de restitución de tierras.

El 2% de los beneficiarios que contaban con sentencia judicial, en donde el juez ordenó la restitución de tierras, y a priori se pensaría que no requerían su ingreso al Proyecto de la Alcaldía de Bogotá, solicitaron su vinculación en tanto consideraban que el fallo judicial no estaba acorde con sus proyectos de vida, pues su anhelo era una compensación en especie o dinero, y no la restitución, que les implicaba el retorno al predio. Por tal motivo, solicitaron el acompañamiento y representación legal de los abogados de la Alcaldía para que se gestionara un recurso de revisión

de la sentencia¹⁷. A continuación, se puede observar la tabla con la medición del IGED – Restitución de Tierras:

Tabla 10. IGED - Restitución

Nombre del Indicador	Beneficiarios cuyos derechos de propiedad, posesión u ocupación han sido restituidos o compensados		Beneficiarios sin derechos de propiedad, posesión u ocupación restituidos o compensados		Total	
Restitución Tierras	3	2%	132	98%	135	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

Bajo este panorama, el Proyecto de la Alcaldía tiene un espectro de 132 beneficiarios (98% de la población), para gestionar su acceso al derecho a la restitución de tierras. No obstante, se avistan al menos tres potenciales barreras que podrían dificultar dicho cometido, a saber: la focalización de tierras y territorios para adelantar procesos de restitución, informalidad en la tenencia de la tierra y el deseo de retorno de la población víctima.

a. Focalización de tierras y territorios para adelantar procesos de restitución

La primera, está constituida en la misma Ley 1448 de 2011, y son los principios de *progresividad* y *gradualidad* bajo los cuales esta se implementa (Ley 1448, 2011, arts. 17 y 18) y que están totalmente fuera del alcance del Proyecto de la Alcaldía de Bogotá. Estos principios implican entre otras, como su palabra lo indica, que la ejecución de la Ley es progresivo y gradual, conforme a las posibilidades que brinden los territorios. Es decir, para el caso de la restitución de tierras, la Ley se implementará en aquellos departamentos y municipios donde haya condiciones de seguridad y el conflicto armado haya cesado.

¹⁷ *Recurso de revisión de la sentencia:* Contra la sentencia se podrá interponer el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en los términos de los artículos 379 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. (Ley 1448, 2011, art. 92).



Para determinar aquellos departamentos, municipios y territorios aptos para la implementación de la restitución de tierras, se ha establecido en la Ley un proceso de focalización denominado *Macro y Microfocalización* (Decreto 4829 de 2011, art. 5), esta es:

[...] un proceso mediante el cual se definirán las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas (Decreto 4829 de 2011, art. 5). [...] La microfocalización para la implementación del Registro será definida en el Consejo de Seguridad Nacional, a partir de información suministrada por la instancia de coordinación de responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional [...] Los criterios de microfocalización, por municipios, veredas y corregimientos, para la implementación de forma gradual y progresiva del Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, serán establecidos por la instancia de coordinación operativa que defina el Gobierno Nacional [...] teniendo en cuenta los insumos suministrados por la instancia de coordinación implementada por el Ministerio de Defensa Nacional en materia de seguridad e identificación de riesgos para la restitución de tierras [...] (Decreto 4829 de 2011, art. 6).

Por tanto, la Fuerza Pública es en última instancia la que determina dónde y cuáles territorios pueden ser objeto de restitución. Una vez se microfocaliza un área, la Unidad de Restitución de Tierras inicia el análisis previo de las solicitudes que ha recibido, para lo cual tiene preestablecido por Ley 20 días (Decreto 0599, 2012, art 3).

En rigor, la *microfocalización* puede tener un impacto directo en las pretensiones del Proyecto de la Alcaldía, en tanto la mayoría de las tierras que la población beneficiaria está reclamando para ser restituidas no están ubicadas en áreas focalizadas. A la fecha de recolección de la información de la muestra seleccionada, únicamente el 16% de los beneficiarios solicitaban predios en zonas microfocalizadas, tal y como se aprecia en la siguiente tabla:

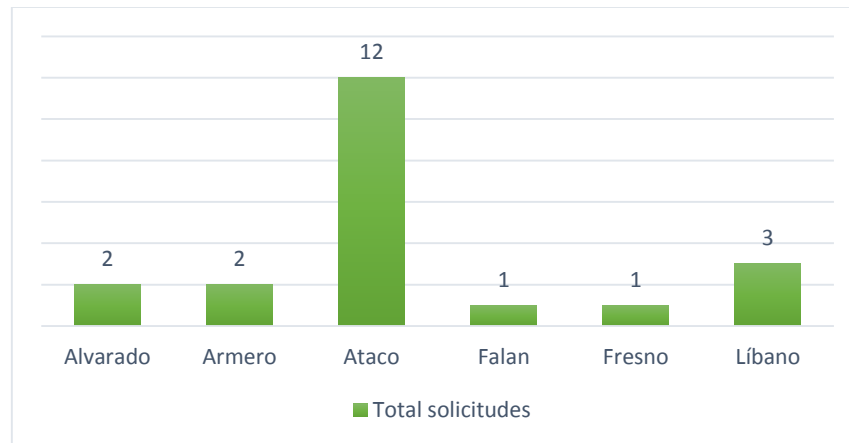
Tabla 11 Porcentaje de solicitantes de predios en zonas microfocalizadas

% de solicitantes de predios en zonas microfocalizadas	Microfocalizados		No microfocalizados		Total	
	21	16%	114	84%	135	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

Los predios microfocalizados estaban ubicados entre el norte y sur de Tolima:

Gráfico 6 Número de solicitudes por zonas microfocalizadas



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

Las cifras implican que, mientras el gobierno nacional adelanta la microfocalización de los demás territorios, el Proyecto podría avanzar en la gestión de la restitución de las tierras de únicamente 21 (16%) de los 135 beneficiarios del Proyecto.

b. Informalidad en la tenencia de la tierra

Otra de las barreras que podría limitar la eficacia del Proyecto, y en general a toda la institucionalidad que trabaja por la restitución de tierras en el país, es la informalidad en la tenencia de la tierra. En Colombia el 48 % de la tierra no está formalizada (IGAC, 2012); son tierras que carecen de título jurídico alguno que se encuentre inscrito ante el Registro de Instrumentos Públicos. Esta situación es, entre otras, el resultado del fracaso de las políticas dispuestas para subsanar la informalidad; de la falta de claridad y desconocimiento del proceso; del alto costo de los gastos notariales que la formalización demanda y de las tradiciones culturales de la población campesina, donde las transacciones sobre la tierra, en muchas ocasiones, están sustentadas en la confianza y en el respeto por la palabra empeñada (MAPP/OEA, 2014).

La tradición cultural se manifiesta, entre otras, en transacciones que se realizan a través de documentos donde se describen linderos como piedras, árboles, cercas, arroyos, “hasta donde alcance la vista” entre otros, sistemas de medición que no se adecuan a la formalidad catastral (Roldán, 2012). Esta situación, que dicho sea de paso ha favorecido el despojo en Colombia, constituye una dificultad para las víctimas a la hora de solicitar su derecho a la restitución. Como ya se mencionó, establecer la relación jurídica del solicitante con el predio es una etapa crucial para el profesional en derecho que acompaña y representa el caso; sin la formalización predial carece de las pruebas necesarias para soportar el vínculo de la víctima con la tierra, lo que se traduce en dilaciones en la etapa administrativa.

Estos lapsos de tiempo se podrían exacerbar más si a la hora de radicar la solicitud de restitución de tierras ante la Unidad de Restitución, el profesional en derecho del Proyecto de la Alcaldía de Bogotá no aporta los elementos mínimos que soportan la relación jurídica de su representado con el predio. Lo que redundaría en que dicha labor sea asumida por esta Unidad (responsable legal de acuerdo a la Ley 1448 de 2011 y que a la fecha no se ha caracterizado por implementar a cabalidad los preceptos de la justicia transicional), lo que implicaría pérdida de tiempo innecesario para la víctima que para llegar a un mismo punto – solicitud de restitución - tuvo que transitar inútilmente por dos entidades diferentes.

c. Retorno de la población víctima

Finalmente, otra de las limitantes que podría tener el Proyecto para acercarse al logro del IGED de Restitución de tierras, es la voluntad de retorno de la población beneficiaria, es decir su deseo de regresar a los territorios que tuvieron que abandonar o de los que fueron despojados por la violencia.

La restitución de tierras les brinda la posibilidad a las víctimas de retornar a sus lugares tradicionales de residencia de los cuales se vieron obligados a abandonar forzosamente. Dicho retorno debe ser acompañado por el gobierno nacional en cabeza de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV-, que



articuladamente y mediante el impulso de procesos de participación local, garanticen el reconocimiento, salvaguarda, protección y restitución jurídica y material de los derechos de los ciudadanos en el territorio. A su vez, deben garantizar que dicho proceso se desarrolle bajo las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad (Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas, 2012).

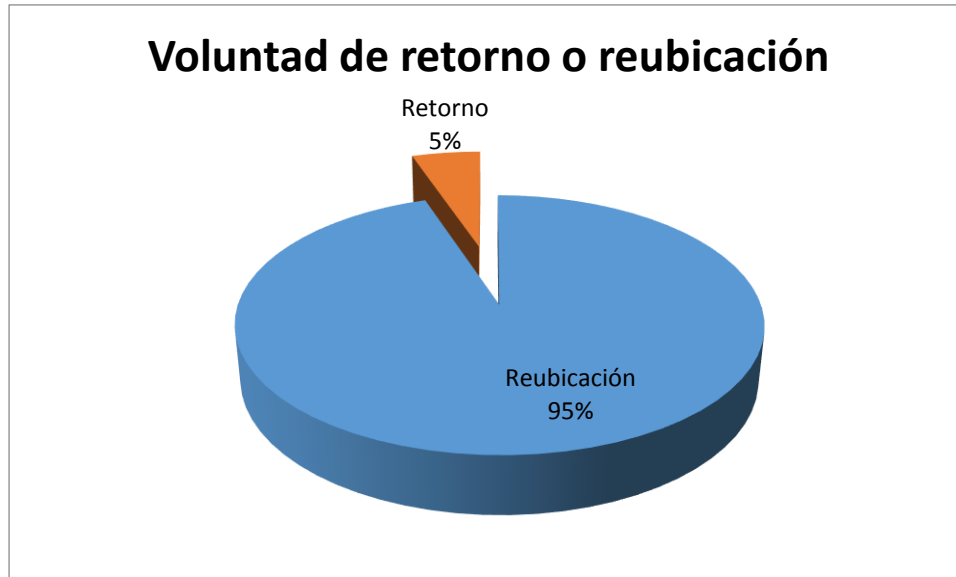
De acuerdo con el Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (2012), los retornos se llevan a cabo a través de la integración local, lo que implica la inclusión de las víctimas y sus familias en la vida económica, social y cultural en los municipios receptores (Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas, 2012). Para responder a los principios rectores de los procesos de retorno de la población víctima de desplazamiento forzado; y en el marco de la construcción del Plan de Retorno del individuo o grupo familiar que así lo desee, la Unidad de Víctimas -entidad del orden nacional encargada de la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV-, así como el ente territorial donde el retorno o reubicación tenga lugar, deben garantizar a los ciudadanos víctimas de forma prioritaria la atención básica en salud, educación, alimentación, identificación, reunificación familiar, orientación ocupacional, vivienda y atención psicosocial (Decreto 4800 de 2011, art. 75).

No obstante lo anterior, en la información recabada en la práctica, se evidenció que la población beneficiaria no desea regresar a las tierras abandonadas o despojadas. De los 135 beneficiarios, únicamente siete (5%) desea la restitución para retornar a sus lugares de origen, y el porcentaje restante una compensación en dinero¹⁸ o especie¹⁹:

¹⁸ *Compensación en dinero*: Es la entrega de dinero que en cumplimiento de una sentencia de restitución se entrega al despojado o a terceros de buena fe exenta de culpa, en las circunstancias previstas por la Ley y reglamentadas en el presente decreto (Decreto 4829 de 2011, art. 36).

¹⁹ *Compensación en especie*: Es la entrega de un bien distinto a dinero, que en cumplimiento de una sentencia de restitución se entrega a los restituidos, en las circunstancias previstas por la Ley y reglamentadas en el presente decreto (Decreto 4829 de 2011, art. 36).

Gráfico 7. Número de solicitantes cuya voluntad es el retorno o la reubicación



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

El deseo de no retorno, también se presenta al observar las cifras a nivel Bogotá. La III Encuesta Nacional de Verificación de intención de retorno de las víctimas de desplazamiento forzado, citado por (ACDVPR, 2013), muestra que para la capital del país la intención de retorno es baja con un 3,9 %, la gran mayoría, el 66, 4%, desea permanecer en la ciudad de Bogotá y un 20% espera reubicarse en otro municipio.

En el diario de circulación nacional El Tiempo, se menciona la negativa de la población víctima a retornar, así, con el titular “El 70% de los desplazados no quiere volver a su tierra” (El Tiempo, 2014), allí precisan que el 32% de las víctimas han sido amenazadas y el 86% siente miedo de ser revictimizadas. De igual forma, la investigación a la que hace referencia el diario, revela que “los principales agentes que generan temor en la población, (así, por ejemplo), en la Costa el temor a los paramilitares es mucho mayor que a la guerrilla, situación que se invierte en Bogotá” (El Tiempo, 2014, parr. 8).

La negativa a regresar a los predios de donde fueron despojados los beneficiarios, se puede entender en la medida que el territorio y la relación de los seres humanos con la tierra van más allá de una mirada objetiva y material. Con el despojo, la víctima pierde la pertenencia a un lugar, los lazos sociales, las redes y el capital social se quebranta, la unidad familiar se fragmenta, se pierden los medios tradicionales de subsistencia, es decir, los proyectos de vida se ven abruptamente truncados (PNUD, 2011).

Así, al consultar por ejemplo al grupo poblacional de mayor edad – adultos mayores- sobre sus intenciones de retorno, las respuestas generales fueron del siguiente orden: el único que manifiesta intenciones de retorno, lo desea en la medida que “sus vecinos del municipio, le han comentado que la situación de orden público se ha estabilizado, además considera que su proyecto de vida está en el campo y no en la ciudad”; empero los restantes en líneas generales afirman:

No desea retornar pues su vida correría peligro, quisiera quedarse en Bogotá”; “No quiere retornar porque no hay condiciones de seguridad”; “No quiere retornar porque no hay condiciones de seguridad, quiere quedarse en Bogotá, sobre todo porque en la capital ya tiene vivienda propia”; “No quiere retornar porque no hay seguridad, quisiera irse a un lugar donde pueda trabajar la tierra pero nunca al lugar de donde fue desplazado”; “No tiene intenciones de retornar, quiere quedarse en Bogotá, lleva mucho tiempo en la capital y ya se acomodó, además su situación de salud ya no le da para el trabajo en el campo²⁰.

El despojo, en ocasiones, también afecta la dinámica del lugar donde ocurre, en tanto se implantan nuevos procesos económicos que afectan la configuración cultural del territorio, bajo una tradición campesina (CNRR, 2010: 43). Para el antropólogo García, citado en CNRR (2010):

Cuando un territorio es despojado, lo primero que se afecta en cuanto a lo simbólico es el sentido de apropiación del espacio vivido, y posteriormente el sentido de pertenencia, de auto-referencia y de arraigo. La identificación del individuo o de la población que habita una superficie llena de

²⁰ Las expresiones de los solicitantes fueron extraídas de los informes de caso dentro del marco de las obligaciones contractuales, no obstante, fueron modificadas parcialmente, y se salvaguarda la identidad y demás datos de los reclamantes, en tanto toda la información que estos pudieran brindar, está amparada bajo el principio de confidencialidad, y solo puede ser utilizada en las acciones de representación judicial para la restitución de tierras.



significados, llámese domicilio, lugar de residencia u otro, ha permitido que la idea del campesino atado a su tierra haya servido de norma a las sociedades para asimilar la identidad a una relación social. Con el despojo de tierras y territorios el campesino y el indígena terminan perdiendo o cuando menos sufriendo transformaciones en su identidad.

De acuerdo a Human Rights Watch -HRW-, en su informe “El Riesgo de Volver a Casa”, a pesar de los avances por parte del gobierno nacional en propiciar las condiciones para el retorno de los reclamantes de tierras, “subsisten obstáculos significativos que se interponen a la aplicación efectiva de la ley. Muchos de los desplazados que han intentado hasta el momento recuperar tierras (...) han sufrido (...) asesinatos, nuevos incidentes de desplazamiento forzado y amenazas de muerte” (HRW, 2013, pp. 5). Los reclamantes de tierras han denunciado ataques y amenazas en su contra, a lo cual el gobierno ha podido responder con medidas de protección como teléfonos celulares y escoltas, las cuales, en muchos casos, resultan insuficientes pues no se han complementado con acciones destinadas a la judicialización de los responsables (HRW, 2013).

Por tanto, para volver al territorio las víctimas se deben topar con los recuerdos de la violencia, reconstruir el tejido social, la vida cotidiana e inscribirse en circuitos económicos e institucionales que producen el territorio. “El territorio del retorno se construye a partir de la (re)significación de la experiencia social” (García, 2011. pp. 21). De ahí, la importancia del concepto de retorno, entender como algo que va más allá de la acción de “volver”; es un proceso de reorganización colectiva, de reasentamiento en un espacio geográfico y de resignificación de la noción de territorio, pues a su vez implica el encuentro con el fantasma del miedo y el terror producido por el desarraigo territorial vivido en el pasado (García, 2011).

A pesar de los elementos enunciados, más de tipo sociocultural, la Ley concibe únicamente cuatro causales donde se puede otorgar a la víctima una compensación en especie y reubicación, en los casos donde la restitución material del predio sea imposible (Ley 1448, 2011, art. 97):

1. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia.

2. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien.
3. Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia.
4. Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.

De igual forma, conforme a la Ley 1448 de 2011 la compensación en dinero sólo procede en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución (Ley 1448, 2011, art. 72). Bajo estas condiciones, el Proyecto de la Alcaldía debe proceder a justificar – de ser posible y encontrarse dentro del marco de las cuatro causales mencionadas- la no posibilidad de restitución sino de compensación en dinero o especie del 95% de los beneficiarios (128), que como se mostró, no desean retornar a sus lugares de origen.

A pesar de este panorama, estudios recientes precisan que con el pasar de los años la negativa a retornar de las víctimas de la violencia se ha ido modificando; así, el diario El Mundo (2016) devela un estudio realizado por CODHES donde precisa que cerca del 72,6% de las personas que reciben una sentencia de restitución de tierras, efectivamente retorna a sus predios, el 12,8% realiza explotación económica pero no vive de él, y el 15% permite que sus familiares habiten o lo exploten económicamente (El Mundo, 2016).

Como principales causas del retorno, se estipulan la inversión e implementación de proyectos productivos. Así hace referencia el diario:

La perspectiva del retorno es posible si se puede explotar el predio. Esta es la medida de reparación integral con cumplimiento más alto para incentivar el regreso y la permanencia en tierras restituidas. El 70% de los predios con actividad agrícola y el 72% de los predios con actividad ganadera han tenido acceso a proyectos productivos. Esto lleva al autosostenimiento de las familias restituidas y la reactivación económica del campo (El Mundo, 2016, parr. 10).



Lo anterior indica que los reclamantes de restitución de tierras tienen mayor probabilidad de retornar y hacer efectivo su derecho a la restitución, cuando en las sentencias de restitución de tierras se incluyen, además de la restitución y formalización de la propiedad, medidas complementarias encaminadas a propiciar condiciones estructurales para la sostenibilidad del retorno. Cabe recordar, que dichas sentencias se ordenan por el juez con base en las pretensiones que se solicitan en la demanda de restitución de tierras.

En ese sentido, resulta trascendental el trabajo del equipo interdisciplinar en la construcción de la demanda y las respectivas pretensiones, pues en estas se deben contemplar otras medidas que garanticen una restitución integral. A continuación, se abordarán los indicadores de los derechos complementarios a la restitución de tierras.

INDICADORES COMPLEMENTARIOS A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Con el IGED de restitución de tierras desarrollado, a continuación, se procede a analizar los indicadores complementarios de los derechos a la salud, educación, alimentación, identidad, vivienda y generación de ingresos, sin los cuales la restitución de tierras no sería integral o viable para los beneficiarios del Proyecto. Pues la restitución de tierras va más allá de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, implica contar con las condiciones estructurales en materia de vivienda, alimentación, educación, entre otras, para que las personas puedan permanecer en sus tierras.

4.2 IGED - Salud

Con el surgimiento del Sistema de Naciones Unidas en 1948, y la adopción de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, salieron a la luz los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la salud, forma parte de estos y está consagrado en el Artículo 25, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado “que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios necesarios” (p. 98).

En 1966 se firmó el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* que entró en vigencia en 1976. En su Artículo 12 señala el derecho de toda persona al “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (p. 4). Para esto, los Estados deberán adoptar las siguientes medidas: la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas y la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (art 12, p. 2).

En relación con el derecho a la salud para la población víctima de desplazamiento forzado, los parámetros internacionales se establecen en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados*. En el Principio 19, se hace referencia a la atención médica que la población desplazada debe recibir: “los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas” (p.17).

A nivel interno, la Constitución Política de Colombia, estipula en el Artículo 49²¹ que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y que se garantizará a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. De igual forma, se establece el deber del Estado de:

[...] organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley (Constitución Política de Colombia [Const.] 1991, art. 49).

²¹ ARTICULO 49. Modificado. A.L. 2/09, art. 1°.



Con la expedición de la Ley 100 de 1993, el Gobierno Nacional creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que encerró los regímenes establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios (Ley 100, 1993, art 8). Posteriormente, por medio de la Ley 1438 de 2011 reformó el Sistema General de Seguridad Social; creó un modelo de prestación del servicio público en salud que, en el marco de la estrategia Atención Primaria en Salud, pretendía la acción coordinada del Estado, las instituciones y la sociedad (Ley 1438, 2011, art 1).

Específicamente para la población víctima, se ha desarrollado un extenso marco normativo en referencia al derecho a la salud. La Ley 1448 de 2011, establece en el Artículo 52:

El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantizará la cobertura de la asistencia en salud a las víctimas de la presente ley, de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (p. 28).

La Ley de Víctimas estipula que, con el fin de garantizar la cobertura de asistencia en salud a las víctimas, se realizará la actualización del Plan Obligatorio en Salud –POS-, de acuerdo con las responsabilidades y competencias de los diferentes actores institucionales (art 52, párr. 1). Por su parte, la población registrada en Sisben 1 y 2 “quedarán exentas de cualquier cobro de copago o cuota moderadora, en todo tipo de atención en salud que requieran. En caso de no hallarse afiliadas a ningún régimen, tendrán que ser afiliadas en forma inmediata al régimen subsidiado” (art 52, párr. 2).

Es así como el Estado tiene la obligación de garantizar a toda la población el acceso a los servicios de salud, por tanto, es de esperar que toda la población víctima cuente con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para verificar el cumplimiento del goce efectivo del derecho a la salud de los beneficiarios del Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía de Bogotá, se construyó el siguiente indicador:

**INDICADOR TODOS LOS BENEFICIARIOS DEL PROYECTO ESTÁN
AFILIADOS AL SGSSS (SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD
SOCIAL EN SALUD)**

FORMULA	Número de beneficiarios de la Estrategia de Restitución de Tierras que cuentan con afiliación al SGSSS / Total (muestra) de beneficiarios de la Estrategia de Restitución de Tierras.
---------	---

De acuerdo a los datos arrojados por el RUAF el 93% de los beneficiarios, es decir 125 personas, cuentan con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Del total, 21 están vinculados por régimen contributivo, y 104 en subsidiado. Esto implica que el 77% de las afiliaciones de los beneficiarios son asumidas por el Estado, situación que refleja su gran vulnerabilidad.

Tabla 12. IGED - Salud

Nombre Indicador	Régimen subsidiado		Régimen Contributivo		Sin afiliación		Sin dato		Total	
Derecho a la Salud	104	77%	21	16%	6	4%	4	3%	135	100%

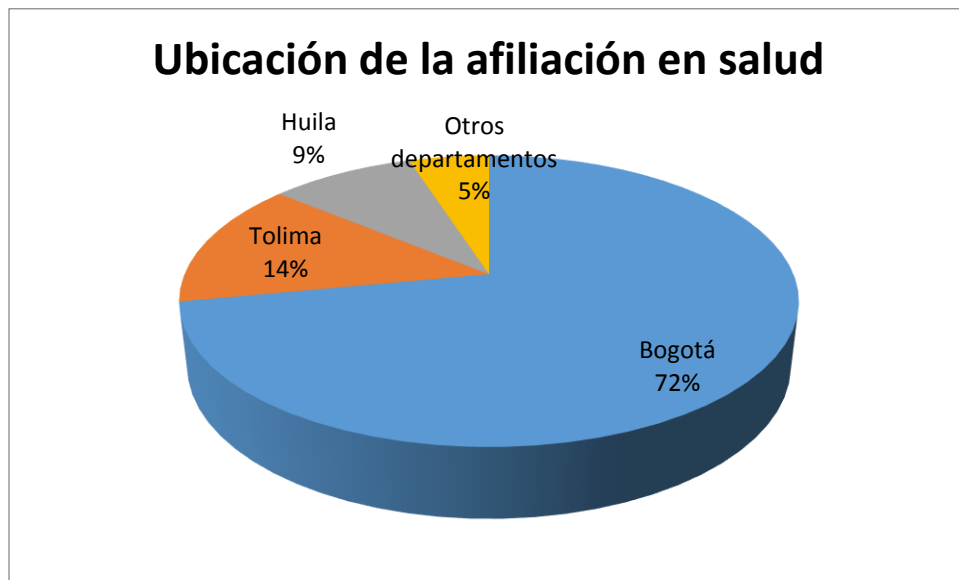
Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

A pesar de que aparentemente la gran mayoría de la población está afiliada a alguno de los regímenes de salud, esto no es garantía de una atención efectiva en caso necesitarlo. Este hecho es ratificado en el informe de la *Primera Encuesta Nacional de Víctimas* de la Contraloría General (2013), donde se afirma que la problemática radica:

[...] no tanto en las coberturas brutas, sino en las coberturas efectivas, es decir, en la posibilidad concreta de ser atendido y obtener acceso real a los servicios de salud en caso de requerirlo. Al respecto hace falta mucho en términos de información, pero es claro que dada la situación de pobreza y marginalidad de las víctimas en general, las barreras de acceso derivadas de la falta de dinero, de la multiplicidad de trámites a realizar y su costo, de las asimetrías de información, o de la debilidad de las redes prestadoras de servicio en los territorios se incrementan en términos relativos para esta población (CGN, 2013, p. 108).

Otra de las barreras en términos de acceso a los servicios de salud, es el traslado de la afiliación al municipio de recepción. A pesar de que las entidades prestadoras del servicio están en la obligación de atender a las víctimas del conflicto independientemente de la ubicación de afiliación, en la realidad esto a veces no ocurre. En este caso, del 93% de los beneficiarios afiliados, el 72% lo está en Bogotá, el 28% restante aún no había hecho efectivo su traslado.

Gráfico 8. Ubicación afiliación salud



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

De este modo, en la muestra seleccionada, el Proyecto cuenta con una línea base de solo 6 beneficiarios (4%) a los cuales se les debe gestionar su derecho a la salud, para lograr el 100% del indicador. Estas personas pueden ser asesoradas o remitidas por los profesionales del Proyecto de Restitución de Tierras a las entidades competentes, para hacer efectiva su afiliación, sin esperar a llegar a la etapa judicial (solicitar al juez el acceso al derecho a la salud del beneficiario en la demanda de restitución de tierras para que este lo falle en la sentencia).

4.3 IGED - Educación

La educación es un componente vital en el desarrollo y condiciones de vida de la población; más allá de un derecho fundamental, es un elemento que le permite a una sociedad abogar con mayor



efectividad por la exigencia de sus derechos. A su vez, es una condición determinante en el acceso a mayores oportunidades laborales, por ende, a mejores ingresos.

Los parámetros internacionales establecen que toda persona tiene derecho a la educación. En la *Declaración Universal para los Derechos Humanos* – DUDH- se estipula que debe ser gratuita, por lo menos en lo relativo a la instrucción elemental y fundamental; la primera de carácter obligatorio, mientras que la instrucción técnica y profesional tendrá que ser generalizada (art 26). En ese sentido, la Declaración reconoce que la educación tiene por objeto

[...] el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (art 26).

Por su parte, los Estados firmantes del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adujeron que toda persona tiene derecho a la educación, y esta debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de dignidad (art 13), a su vez “debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre [...]” (art 13).

Al igual que en la DUDH, en el *Pacto* se reconoce que para lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación “1) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; 2) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; 3) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados [...]; 4) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; y 5) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza [...]” (art 13).



En cuanto al derecho a la educación para población víctima de desplazamiento forzado, el principio rector 23 estipula que toda persona tiene derecho a la educación y que para dar efecto al mismo las autoridades competentes deben garantizar que:

Los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión. [...] Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos (art 23).

A nivel interno, en los Artículos 44 y 45 de la *Constitución Política* se hace referencia al derecho fundamental de los niños y adolescentes a la educación. A su vez, establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene la función social con la que se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura (art 67). Así, el Estado está en la obligación de cubrir el servicio y asegurar las condiciones necesarias para acceder y permanecer en los servicios educativos estatales (art 67).

Específicamente, para población víctima del conflicto armado interno en Colombia, en la Ley 1448 de 2011, se estableció que las diferentes autoridades educativas deben adoptar las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención a las víctimas de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles preescolar, básica y media siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago (art 51).

Así las cosas, en un escenario ideal de implementación de la política pública de educación para población víctima de desplazamiento forzado, es de esperar que todos los niños, niñas y adolescentes estén vinculados a alguno de los niveles de educación preescolar, básica o media. Para verificar el cumplimiento del goce efectivo del derecho a la educación de los beneficiarios del Proyecto de Restitución de Tierras, se construyó el siguiente indicador:

INDICADOR TODOS LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (5 A 17 AÑOS) MIEMBROS DE LOS NÚCLEOS FAMILIARES DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROYECTO ASISTEN A ALGUNO DE LOS NIVELES DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA O MEDIA

FORMULA	Número de beneficiarios del Proyecto con niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años) que asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica o media/ Total de beneficiarios del Proyecto con niños, niñas y adolescentes (5 a 17 años).
----------------	--

Del total de la población (muestra), 37 beneficiarios tienen en sus núcleos familiares niños, niñas o adolescentes entre los cinco y 17 años, es decir el 27%. De acuerdo a la información suministrada por la Red Unidos, la cobertura en educación alcanza un 78% para la población en edad escolar, para un déficit del 22%. Si se tiene en cuenta que es deber del Estado garantizar el derecho a la educación de toda la población en edad escolar, y que para ello se estableció el mecanismo del Sistema General de Participaciones, un déficit de más del 20% indica que las autoridades locales deben emprender acciones que garanticen su cobertura.

Tabla 13. IGED - Educación

Nombre Indicador	Beneficiarios que aplican		Atendidos por servicios educativos		No atendidos		Total	
Educación	37	27%	29	78%	8	22%	37	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

En ese sentido, la información recabada arroja que la línea base de beneficiarios a los cuales el Proyecto les debe gestionar el derecho a la educación, corresponde a ocho personas que en sus grupos familiares tienen a niños, niñas o adolescentes sin acceso a los servicios educativos.

4.4 IGED - Alimentación

El derecho a la alimentación hace referencia a la posibilidad de todo ser humano de contar con los alimentos adecuados y suficientes que permitan su crecimiento y desarrollo. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (2002), estableció en la observación general No 12, que el derecho a una



alimentación apropiada existe cuando “todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla” (FAO, 2002).

La alimentación es un derecho humano universal reconocido internacionalmente en la DUDH, según el cual “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación [...]” (art 25). De igual forma, el PIDESC reconoce el derecho de toda persona a “estar protegida contra el hambre”, razón por la cual los Estados firmantes deben “[...] adoptar, individualmente, o mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, necesarios para a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan” (art 11).

Concretamente para población víctima de desplazamiento forzado, los parámetros internacionales establecen que los Estados están en la obligación de proporcionar a la población desplazada alimentos esenciales y agua potable (Principios Rectores, principio 18).

A nivel interno, la *Constitución* no reconoce particularmente el derecho a la alimentación adecuada ni el derecho a no padecer hambre. No obstante, en el artículo 44 establece que la alimentación equilibrada es uno de los derechos fundamentales de los niños.

La Corte Constitucional por su parte, reconoce el derecho a la alimentación por medio de su vinculación al derecho a un nivel de vida digno (Sentencia T-426 de 1992). En la Sentencia instauro que el Estado debe propiciar las condiciones indispensables para que sus habitantes alcancen una vida digna.

El gobierno colombiano, a través del Departamento para la Prosperidad Social –DPS-, ha venido implementando la Red de Seguridad Alimentaria –RESA- en todo el territorio nacional. Este es un programa encaminado a mejorar el acceso y consumo de alimentos de las familias en situación de pobreza, mediante la producción de alimentos para el autoconsumo y la promoción de hábitos alimenticios saludables (DPS, 2015).

En ese sentido, la población víctima debe tener garantizada la alimentación, en tanto este derecho está estrechamente relacionado con un nivel de vida adecuado. Para verificar el cumplimiento del goce efectivo del derecho a la alimentación, se revisaron los resultados de los diferentes ejercicios de documentación elaborados por los profesionales del Proyecto de la Alcaldía (jurídicos y sociales), en el apartado donde se les preguntaba a los solicitantes por su situación actual, que incluía el acceso a alimentos y se construyó el siguiente indicador:

INDICADOR TODOS LOS BENEFICIARIOS DEL PROYECTO CONSUMEN DISTINTOS TIPOS DE ALIMENTO CON UNA FRECUENCIA ADECUADA.

FORMULA	Número de beneficiarios del Proyecto que consumen distintos tipos de alimento con una frecuencia adecuada.
---------	--

Tabla 14. IGED - Alimentación

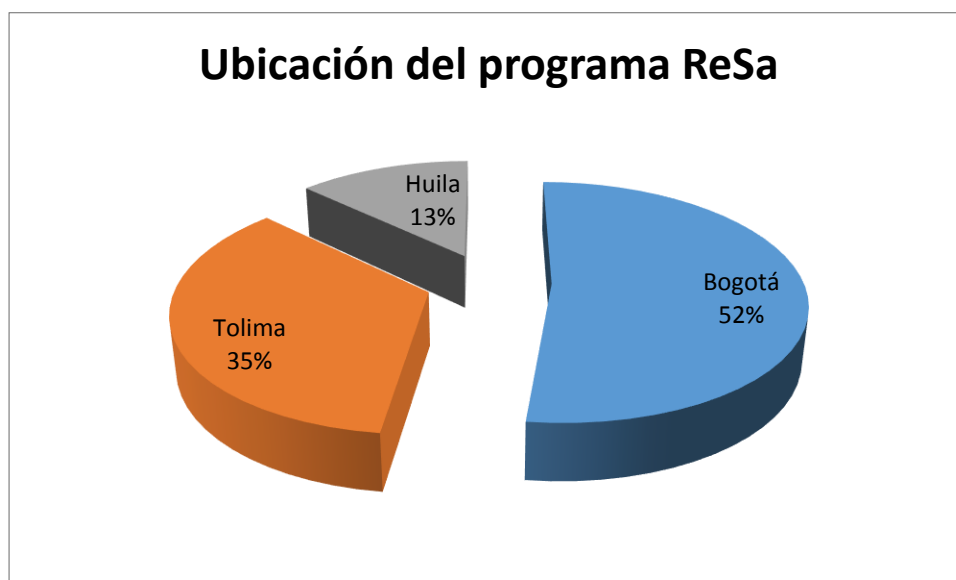
Nombre del Indicador	Beneficiarios alimentación		No alimentación		Sin dato		Total	
Alimentación	89	66%	19	14%	27	20%	135	100%

De acuerdo a la información registrada, el 66% de los solicitantes refieren que consumen distintos alimentos con la frecuencia adecuada, y en esa medida tienen garantizado su derecho a la alimentación. Sin embargo, 19 reclamantes manifiestan que no les es posible hacer las tres comidas, o estas se basan principalmente en carbohidratos.

Bajo este panorama, se revisó el acceso de los beneficiarios del Proyecto a los diferentes programas del nivel nacional relacionados con la seguridad alimentaria de la población víctima de la violencia. Así, se verificó en el RUAF que únicamente 23 beneficiarios del Proyecto, han sido vinculados a la Red de Seguridad Alimentaria ReSA, es decir el 17% de las personas. Lo anterior denota que la presencia y atención institucional para garantizar la atención en alimentación es baja.

Por otra parte, en el siguiente gráfico se puede observar que, del total de beneficiarios, un poco más de la mitad, se vincularon al programa en la ciudad de Bogotá, es decir, posterior al desplazamiento forzado, mientras que el porcentaje restante fue beneficiario de la Red por su condición de familia en situación de pobreza en los departamentos de origen (Tolima y Huila).

Gráfico 9. Ubicación del Programa ReSA



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

La información que se recolectó en la práctica denota que el Proyecto tiene una línea de base de solo 89 beneficiarios (66%), que aparentemente cuentan con el derecho a la alimentación garantizado. Así, tiene por delante la posibilidad de gestionar este derecho a la población restante, ya sea por medio de la remisión o solicitud de vinculación de los grupos familiares en la oferta



institucional nacional o distrital, o cuando se presente ante un juez la demanda de restitución de tierras.

4.5 IGED - Identidad

El derecho a la identidad hace parte de los derechos humanos fundamentales para el desarrollo de las personas. Cobija diversos aspectos encaminados a distinguir a una persona sobre otra, estipula el derecho a tener un nombre e identificación a través de un documento de identidad. De esta manera, se facilita su acceso a la oferta institucional dirigida a poblaciones vulnerables y a las oportunidades de empleo y de generación de ingresos, ya sea en el sector público o Privado (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado –CSPPDP -, 2010).

El derecho a la identidad se analiza en el marco del derecho a la personalidad jurídica, este es reconocido en la DUDH donde se establece que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica” (DUDH, 1948, art. 6). De igual forma, en el Pacto Internacional para los derechos Civiles y Políticos –PIDCP- se ratifica que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica” (PIDCP, 1966, art. 16).

En los *Principios Rectores* también se hace referencia al derecho a la personalidad jurídica y ponen de manifiesto que para su cumplimiento:

[...] las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios [...] (PRDI, 1998, principio. 20).

En concordancia a los parámetros internacionales, la *Constitución Política de Colombia* consagra en su Artículo 14 el derecho de todas las personas al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Por tanto, el Estado debe garantizar que todas las víctimas cuenten con sus documentos de identidad completos. El goce efectivo del derecho se midió teniendo en cuenta el siguiente indicador:

INDICADOR TODOS LOS MIEMBROS DE LOS GRUPOS FAMILIARES DEL PROYECTO CUENTAN CON SUS DOCUMENTOS DE IDENTIFICACIÓN COMPLETOS.

FORMULA	Número de beneficiarios cuyas familias cuentan con sus documentos de identificación completos.
ALCANCE	Se consideran documentos completos de acuerdo a la edad: a) Registro civil para menores de 7 años. b) Tarjeta de identidad para personas de 7 a 17 años. c) Cédula de ciudadanía para mayores de 18 años.

En la siguiente Tabla se aprecia que el 75% de la muestra poblacional, cuenta con su documentación completa, lo que indica que 34 beneficiarios tienen en su grupo familiar al menos un integrante sin su documentación al día. Un déficit del 25% muestra que las autoridades locales y las entidades que atienden a esta población deben llevar a cabo acciones que garanticen la expedición de la documentación faltante.

Tabla 15. IGED - Identificación

Nombre del Indicador	Documentos de identificación completos		Documentación incompleta		Total	
Identificación	101	75%	34	25%	135	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

La información que arroja la línea de base, muestra que, sin necesidad de esperar a la etapa judicial – demanda de restitución de tierras-, el Proyecto puede gestionar remitiendo a la Registraduría Nacional a los 34 beneficiarios o sus familiares (25% de la muestra poblacional) que aún no cuenta con sus documentos de identificación completos, y así garantizar el goce efectivo del derecho.

4.6 IGED - Vivienda

El derecho a la vivienda está consagrado en la DUDH, según el cual “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial



la alimentación, el vestido, la vivienda [...]” (DUDH, 1948, art. 25). Este derecho también es refrendado por los Estados firmantes en el Artículo 11 del PIDESC²². No obstante, en la normativa internacional adoptada por los Estados no existe una definición precisa de los componentes del derecho a la vivienda, es decir qué se entenderá por el acceso a este (Unidad Técnica Conjunta – UTEC-, 2010, P.114).

En ese sentido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –CDESC- adoptó en 1991 la Observación general No 4, donde insta las condiciones que debe cumplir la vivienda para que se considere adecuada, estos son: la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad y proximidad de servicios materiales e infraestructuras, la ubicación en zonas de no riesgo, que la vivienda sea habitable y asequible y que permita la expresión de la identidad cultural (UTEC, 2010, p.114).

Frente al derecho a la vivienda para población desplazada, el principio 18 de los PRDI establecen que “Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos: Alimentos esenciales y agua potable; y Alojamiento y vivienda básicos [...]”. En consonancia con lo anterior, en el principio 21, se indica que, de ser abandonada alguna propiedad por parte de los desplazados, esta será objeto de protección contra destrucción y la apropiación, ocupación o usos arbitrarios e ilegales (UTEC, 2010, p.115).

Los parámetros internos en materia de vivienda están consagrados en el Artículo 51 de la *Constitución Política*, en esta se estipula que:

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda (Constitución, 1991, art. 51).

²² “[el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia [...]” (PIDESC, 1966, art. 11).



Así mismo, en este artículo se establece que el Estado debe contribuir al acceso a la vivienda y así suscitar “planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda” (Constitución, 1991, art. 51).

A pesar de lo anterior, la Corte Constitucional no estipula el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, sino que es de carácter asistencial o prestacional, en esa medida el Estado debe facilitar la adquisición de vivienda, en especial a la población de sectores con ingresos más bajos (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado – Comisión -, 2010).

Específicamente para población víctima, la Ley 1448 de 2011, “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, establece en el artículo 123 una serie de medidas de restitución de vivienda, en caso de que las personas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo tienen “prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado” (Ley 1448 de 2011, art. 123).

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – antes Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -, es el encargado de recibir las postulaciones al Subsidio Familiar de Vivienda de la Población Víctima de predios urbanos y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural si son predios en zonas rurales (Ley 1448 de 2011, art. 126).

El Subsidio Familiar de Vivienda es “un aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario, que no se restituye y que constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda [...]” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Min Vivienda -, 2015, párr. 1). De forma excepcional, el Ministerio permite que las familias víctima de la violencia apliquen a este subsidio para la compra de vivienda usada, así como la modalidad de arrendamiento (Min Vivienda, 2015, párr. 2).

Como resultado de lo establecido en los parámetros internacionales e internos, frente al derecho a la vivienda de la población víctima, la Comisión en la *III Encuesta de Verificación de Derechos de*

la Población Desplazada, estableció los siguientes puntos a valorar: 1) Tenencia de la vivienda; 2) Condiciones materiales de la vivienda; 3) Grado de realización del derecho a la vivienda digna; 4) Acceso a los subsidios de vivienda para la población desplazada; y 5) Los efectos de los subsidios sobre la calidad de la vivienda (Comisión, 2010). Para verificar el cumplimiento del goce efectivo del derecho a la vivienda de la población beneficiaria del Proyecto, en el Estudio de Línea Base se verificó lo referente al primer y cuarto punto “Tenencia de la vivienda” y “Acceso a los subsidios de vivienda para la población desplazada”, en particular al Subsidio Familiar de Vivienda que otorga el Gobierno Nacional para lo cual se construyó el siguiente indicador:

INDICADOR²³ TODOS LOS BENEFICIARIOS DEL PROYECTO CUENTAN CON VIVIENDA PROPIA Y/O ALGÚN SUBSIDIO DE VIVIENDA ASIGNADO

FORMULA	Número de beneficiarios con vivienda propia y/o subsidio de vivienda asignado/ Total (muestra) de beneficiarios del Proyecto.
---------	---

Conforme a los registros de la documentación del Proyecto de la Alcaldía, se pudo establecer que únicamente el 13% de la población cuenta con vivienda propia, por su parte 26 de los beneficiarios cuentan con el Subsidio de Vivienda Familiar asignado. Es decir, el 19% de la población tiene la expectativa de garantizar su derecho a la vivienda²⁴.

Tabla 16. IGED - Vivienda

Nombre del Indicador	Vivienda propia		Subsidio nacional asignado		Sin asignación		Sin dato		Total	
Vivienda propia/ Subsidio	17	13%	26	19%	86	63%	6	5%	135	100%

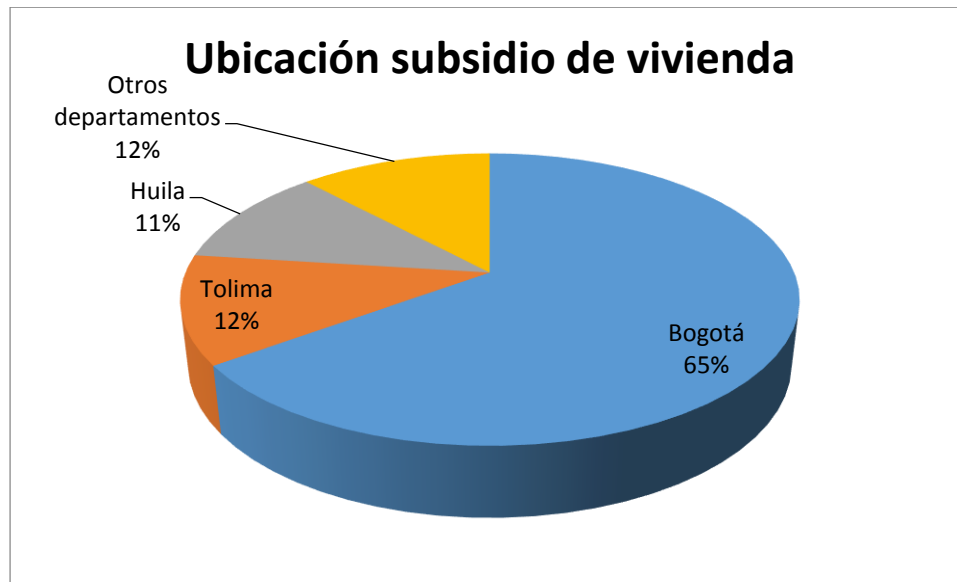
²³ Por “Vivienda propia” se hace referencia a las siguientes formas de tenencia: 1) totalmente pagada, con escritura registrada; 2) totalmente pagada, sin escritura o con escritura no registrada; 3) la están pagando, con escritura registrada; 4) la están pagando sin escritura o con escritura no registrada (Comisión de seguimiento a la política pública de población desplazada, 2010).

²⁴ En el presente ejercicio no fue posible establecer cuantos de los reclamantes de tierras en efecto habían realizado la solicitud del subsidio; es posible que a la fecha algunos no se hayan postulado al mismo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

Importante resaltar, que del total de beneficiarios con subsidio asignado, en el 65% de los casos ha sido para la ciudad de Bogotá, esto puede indicar que el 35% restante lo haya solicitado previo al desplazamiento, es decir, por la modalidad de familia vulnerable:

Gráfico 10 Ubicación subsidios de vivienda nacionales asignados



Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

Así las cosas, la línea base de beneficiarios a los cuales el Proyecto les podría gestionar un subsidio de vivienda es de 92 personas. Dicha gestión, a diferencia de los demás derechos complementarios que se han abordado, que no necesitan llegar a una etapa judicial para verse materializados, si se podría adelantar -para mayor efectividad- con la demanda de restitución de tierras, de modo que el juez, de considerarlo pertinente, ordene mediante sentencia judicial el acceso a la vivienda de los beneficiarios.

4.7 IGED - Generación de Ingresos

El último indicador a analizar, es el de generación de ingresos, este es un derecho universal relacionado con el derecho al trabajo, el cual constituye un derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la DUDH, allí se establece que:

1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; 2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; y 3) 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social (DUDH, 1948, ART. 23).

En el pacto los Estados firmantes reconocen el derecho a trabajar, que implica el derecho de todas las personas a tener la oportunidad de ganarse la vida por medio de un trabajo escogido con libertad, en ese sentido deben tomar las medidas para garantizarlo. Así, los Estados tienen que adoptar medidas para “[...] figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural [...]” (PIDESC, 1996, art.6).

En Colombia, la *Constitución* consagra en su artículo 25 que el trabajo es un derecho y una obligación social, por tanto, tiene especial protección del Estado. Específicamente, para población desplazada, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras incorporó la formación y generación de empleo como medidas de reparación, allí se designó al Ministerio de Trabajo como la entidad responsable del diseño, coordinación y seguimiento a los programas y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbano (Ley 1448 de 2011, art. 66).

Para determinar el cumplimiento del derecho a la generación de ingresos de los beneficiarios del Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía de Bogotá, se construyó el siguiente indicador:

**INDICADOR²⁵ EN TODOS LOS HOGARES DE LOS BENEFICIARIOS DEL
PROYECTO AL MENOS UN MIEMBRO MAYOR DE 15 AÑOS**

²⁵ El indicador “original” adoptado por la Corte Constitucional para la medición del derecho a la generación de ingresos es el siguiente: En todos los hogares víctimas del desplazamiento forzado, hay una persona mayor de 18 años ocupada o pensionada que recibe ingresos en dinero, y la relación entre el total de personas en el hogar y el total de personas ocupadas o pensionadas es menor o igual a 3.

TIENE UNA OCUPACIÓN REMUNERADA O ESTÁ VINCULADO A UNA FUENTE DE INGRESOS AUTÓNOMA.

FORMULA	Número de beneficiarios en cuyo hogar al menos un miembro mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma.
ALCANCE	El cálculo del indicador se basa únicamente en la información de los beneficiarios vinculados a la Red UNIDOS.

La información de la Red Unidos arroja que cerca del 65% de los núcleos familiares de los beneficiarios, tienen algún tipo de ingreso y el 35% carece completamente de este, cifra considerablemente alta teniendo en cuenta que las familias en situación de desplazamiento son vulnerables y, en su mayoría viven en arriendo, lo que implica mensualmente la recolección de un ingreso, además de los requerimientos en alimentación, vestimenta y demás.

Tabla 17. IGED – Generación de Ingresos

Nombre del Indicador	Beneficiarios con hogares donde algún miembro mayor a 15 años tiene generación de ingresos		Beneficiarios con hogares donde ningún miembro genera ingresos		Total	
Generación de Ingresos	88	65%	47	35%	135	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos práctica profesional ACDVPR (2015).

Lo anterior indica que, por medio de las gestiones del Proyecto, se podría garantizar la generación de ingresos de 47 personas que aún no cuentan con trabajo o un ingreso estable con el cual se pueda suplir las necesidades básicas. Importante resaltar, que, si bien el indicador mide la generación de ingresos por parte de los beneficiarios, la consecución de estos no necesariamente va a indicar que puedan suplir todas sus necesidades básicas. Es posible que se trate de un ingreso considerablemente inferior a los requerimientos de subsistencia, situación que se sale del alcance del indicador y de la presente investigación.



Bajo este panorama, en el siguiente capítulo se desarrolla una reflexión teórica y crítica sobre la importancia del seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y de los proyectos de intervención social que de ellas subyacen, así como de su practicidad específicamente para el Proyecto de Restitución de Tierras de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012 – 2015) en particular.

Capítulo V. Perspectivas frente al seguimiento, monitoreo y evaluación del Proyecto de “Asesoría, Acompañamiento y Representación Legal para la Restitución de Tierras” de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2012 – 2015): aportes desde las ciencias sociales

En el ciclo de la intervención social, y en especial en la administración pública, es de vital importancia contar e implementar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación, que permitan establecer la eficacia de los programas y proyectos que se llevan a cabo con los grupos poblacionales objetivo (NORAD, 1997, Pautassi 2013).

En el anterior capítulo, se presentaron los indicadores que daban cuenta del acceso a derechos de la población beneficiaria del Proyecto de Restitución de Tierras, en los primeros seis meses de su ejecución. Es decir, una Línea Base que tiene como fin describir la situación inicial de la población objetivo del Proyecto, al igual que el contexto en que este se circunscribe. Se trata de una investigación que espera aportar “los referentes básicos de evaluabilidad del proyecto y, al mismo tiempo, un instrumento esencial para mejorar los procesos de gestión del conocimiento y toma de decisiones en el ámbito de una institución [...]” (Medianero, 2010, pp. 1). De tal suerte que, la información se pueda confrontar a futuro, cuando el Proyecto culmine, y así establecer el impacto y los verdaderos cambios logrados con la implementación del mismo.

Para contabilizar el cumplimiento o retroceso, en este caso, del acceso a derechos de la población beneficiaria, a través de la implementación del Proyecto, se fijaron unos indicadores que constituyen “un medio útil para articular y dar curso a las demandas y reclamos ante los garantes de derechos, pero al mismo tiempo para formular políticas y programas públicos que permitan la realización efectiva de los derechos humanos” (Pautassi, 2013, pp. 63).



Este tipo de ejercicios, de acuerdo a Pautassi (2013), son de vital importancia dado que los avances en torno a la generación de instrumentos que permitan verificar el grado de cumplimiento de los Estados en materia de derechos humanos han sido profusos. La autora expresa que:

[...] Si bien existe consenso en considerar que la “plena realización de un derecho humano” existe en la medida que se encuentren disponibles los mecanismos efectivos, sean administrativos, judiciales, cuasijudiciales para que cada persona pueda exigir el respeto, protección y efectividad de un derecho, se trate de un derecho civil, político (DCP) o un derecho económico, social y cultural (DESC), el punto en debate se encuentra en cómo contabilizar el cumplimiento o el eventual retroceso [...] (Pautassi, 2013, pp. 57).

De modo que, es imperante la necesidad de contar con mecanismos para valorar la conducta estatal. Así, “la definición y utilización de indicadores no es solo una herramienta útil, sino que se constituye en una obligación insoslayable, precisamente si se busca lograr una adecuada supervisión y monitoreo del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los instrumentos ratificados” (Pautassi, 2013, pp. 58). Más aún, de acuerdo a Abramovich (2004), al hablar de derechos en políticas públicas exige la identificación de mecanismos de seguimiento y responsabilidad que involucren a los actores del proceso en la definición de las mismas.

En la administración pública, el comportamiento estatal se puede dilucidar por medio de las políticas públicas que implementa; el Estado en su ejercicio regulador, establece unas reglas en los ámbitos que pretende administrar y modificar. Estas acciones programadas o políticas públicas representan la realización de la toma de decisiones del Estado, en su voluntad de transformar situaciones percibidas como problemáticas, por medio del cambio o modificación de las reglas que operaban hasta entonces (Roth Deubel, 2002). Por tanto, las políticas públicas son ante todo fenómenos políticos (Shore, 2010).

No obstante, más allá de las estrategias e intereses políticos de las administraciones gubernamentales, es de vital importancia que, previo a la formulación de un proyecto de intervención dentro del marco de una política pública, se establezca la real pertinencia y necesidad de implementación del mismo, indicando en qué medida se justifica la intervención -objetivos y

resultados esperados- en relación al contexto en el que se espera implementar (NORAD, 1997). En este punto, Pautassi (2013) indica que para la formulación de políticas públicas se debe contar con información del contexto donde esta se pretende implementar:

[..] Para la elaboración y diseño de políticas públicas es necesario disponer de datos y evidencia empírica, ya que constituyen un insumo central para el inicio del diseño de cualquier política. En otros términos, es imposible pensar en formular una política sin el acceso a información de calidad y de manera suficiente, ya que sin datos empíricos no se puede conocer fehacientemente sobre cuál situación o campo de intervención busca actuar la futura política [...] (Pautassi, 2013, pp. 67 – 68).

Empero, Shore (2010) enfatiza que puede ocurrir que, a pesar de contar con todos los elementos de contexto, los efectos o impactos esperados de las políticas, pueden llegar a sobrepasar los diseños e intencionalidad de los formuladores, pues “una vez creadas, las políticas entran en una compleja red de relaciones con varios agentes, actores e instituciones, tinglado que puede a menudo generar consecuencias imprevistas e inesperadas” (pp. 36).

En rigor, los formuladores de la política pública de atención y reparación a las víctimas residentes en Bogotá, en su intención de dignificar a este grupo poblacional, optaron por trascender el mandato legal de brindar asistencia humanitaria de urgencia, emergencia y de transición, y apostaron por abarcar muchos otros frentes, incluyendo el de la asesoría y representación legal para la reparación integral – restitución de tierras-.

Así, el gobierno distrital intentó cambiar la lógica en la formulación de la política pública a víctimas del conflicto armado residentes en Bogotá, implementándola desde una perspectiva de derechos. Es decir, que “el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (Abramovich, 2004, pp. 5). Al culminar la intervención de la Alcaldía (2012 – 2015), se podrá establecer el nivel de progreso en el acceso a derechos de la población beneficiaria para que, si así lo dispone la nueva administración, el Proyecto continúe o se reformule de acuerdo a los resultados de la evaluación del mismo.



La evaluación es un instrumento indispensable para conocer y mejorar las acciones públicas (Roth, 2002). Es un proceso que trasciende el contraste entre objetivos y finalidades de una política con los resultados obtenidos, pues involucra establecer la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto, así como sus fundamentos teóricos (Molina y Cabrera, 2008). Se trata de un trabajo de revisión que:

Hace uso de la información generada a través de revisiones y actividades regulares de seguimiento; ello permite evitar el tener que llegar a un excesivo grado de detalle en el análisis del proyecto en lo que se refiere al progreso, gestión, planificación etc. (NORAD, 1997: 36).

En ese sentido, desde las ciencias sociales y económicas se han desarrollado herramientas y técnicas encaminadas a establecer objetivamente las acciones gubernamentales, para aportar elementos de juicio y así tomar decisiones más racionales y acertadas a futuro (Roth, 2009). Por ende, la evaluación de las políticas públicas, también puede contribuir al debate de la “capacidad de las ciencias sociales para aportar conocimiento útil a la sociedad” (Roth, 2009, pp. 1).

Desde las ciencias sociales, por ejemplo, se ha establecido como las políticas públicas “inciden en la construcción de nuevas categorías del individuo y de la subjetividad” (Shore, 2010, pp. 32), así como en el carácter de dominación que poseen a la hora de regular a las sociedades, configurando nuevas identidades y subjetividades (Shore, 2010). En la Política que nos ocupa, la de Restitución de Tierras, se dilucidan claramente estos sistemas de clasificación a los que se refiere Shore (2010) en etiquetas como “tenedores”, “ocupantes”, “poseedores”, “propietarios”, “víctimas”, “no víctimas” etc.

Los aportes desde las ciencias sociales al análisis de las intervenciones sociales, están dentro del marco de la investigación aplicada que propende por la comprensión de los sujetos para la transformación social. Es un mecanismo de estudio por medio del cual, bajo las perspectivas de los sujetos, se pretende cambiar “algo”, percibido como problemático en el mundo social. Es una forma de investigación que articula a las ciencias sociales con los programas y proyectos de acción social, construyendo así tanto un avance teórico como un cambio en la sociedad. De ahí la riqueza epistemológica que reside en la intervención social, pues por medio de los procesos de interacción



entre investigadores y sujetos, emergen nuevas formas de conocimiento de estos como transformadores de su propia realidad.

Como todo desarrollo teórico y metodológico para el conocimiento, la intervención y la transformación de la realidad social, en las ciencias sociales se han configurado diferentes perspectivas frente al papel del investigador y al objeto de la investigación aplicada. Configurando diversas corrientes teórico - metodológicas que los abordan y perciben bajo diferentes enfoques.

En rigor, desde la antropología y la etnografía se ha acrecentado el interés por el ámbito de las políticas públicas, en ese sentido, las han replanteado e impuesto para la reflexión sobre la contribución puntual de estas disciplinas, en contraste con otras visiones. Lo anterior se advierte, en lo que Franzé Mundano (2013) denomina como una “subespecialización” que se refleja en la creciente literatura específica sobre las políticas públicas en las ciencias sociales. Añade la autora:

En efecto, dicha producción puede leerse a la luz de la tácita o expresa tensión con las múltiples implicaciones y aristas de un aspecto específico del modelo “nativo”, en nuestro caso el instrumental-burocrático y “estatocéntrico”. Lógicamente, en las revisiones y replanteamientos de dicho modelo, se ponen en juego y diálogo diversos marcos teórico-metodológicos, que tocan de lleno también problemáticas y dimensiones relevantes ampliamente tematizadas por las ciencias sociales, en general, y por la antropología y la perspectiva etnográfica, en particular (Franzé Mundano, 2013, pp. 15).

Si bien el quehacer antropológico, y de los profesionales de las ciencias sociales en general, se ha extendido con la participación de antropólogos en consultorías, elaboración de diagnósticos y demás, su campo no se debería circunscribir al diagnóstico y evaluación de unos indicadores. Este es tan solo una de las primeras fases que contribuyen a un análisis más profundo, por ejemplo, en el interés de establecer los factores culturales como elementos explicativos de los resultados de las políticas públicas, que “eficaces o no, de cualquier manera influyen en cambios para las formas de vida, concepciones culturales y la organización social” (Castillo, 2010, pp. 156). En tal sentido, las políticas públicas y su formulación se entienden como producto de actividades socioculturales,



que, si bien son reguladas por medio de leyes, están ancladas en los procesos sociales cotidianos y a las prácticas culturales que les dan sentido (Shore, 2010).

La administración distrital saliente, podrá llevar a cabo la evaluación del Proyecto de forma técnica, implementando las diversas herramientas metodológicas desarrolladas por las ciencias sociales para medir el impacto de las políticas públicas y los programas y proyectos inmersos en estas (Pautassi, 2013). También, podría no limitarse al uso de los indicadores más de tipo cuantitativo, sino abrir el espectro y, aprovechando los recursos existentes, realizar entrevistas a beneficiarios y actores institucionales que posibiliten contar con elementos de juicio cualitativos que permitan indagar por la pertinencia e impactos del Proyecto.

De igual forma, la evaluación del Proyecto podría trascender la mirada burocrática – normativa, que tradicionalmente conforma las formas de hacer, desarrollar y evaluar las políticas públicas, donde se conciben como entidades objetivas, resultado de decisiones racionales llevadas a cabo por la autoridad distrital de turno. El desafío propuesto, comprende sobrepasar el análisis de las políticas “desde arriba”, que se les atribuye a las ciencias políticas, por uno “desde abajo y desde adentro” más del quehacer de la antropología (Franzé Mundano, 2013).

Así, la Alcaldía de Bogotá dará respuesta a las demandas y reclamos asociados a la verificación de los resultados de las políticas públicas implementadas, así no sean parte de su competencia legal (recordemos que la asesoría, representación y acompañamiento jurídico no está contemplada en las obligaciones de los entes territoriales en la Ley 1448 de 2011), en el marco de los procesos de seguimiento, monitoreo, control y vigilancia ciudadana por parte de la sociedad civil (Pautassi, 2013).

COMENTARIOS FINALES Y RECOMENDACIONES

Dentro del marco del plan de desarrollo de la Administración distrital (2012 – 2015), se estipuló como una de las prioridades la lucha contra la desigualdad existente en la ciudad, allí se establecía que la ciudadanía que es y ha sido víctima del conflicto armado interno, pese a existir avances de gran importancia en la política pública nacional de atención y reparación integral, incluyendo la de



restitución de tierras, ve afectada la realización y garantía efectiva de sus derechos al desconocer todos los elementos, argumentos e instrumentos jurídicos, que pueden favorecerle en sus reclamaciones. Razón por la cual la administración territorial decidió implementar el Proyecto objeto del presente informe.

El Proyecto de Restitución de Tierras, hace parte de la Política Distrital de Víctimas, este, se articula con la política nacional en tanto su quehacer está en concordancia con la Ley 1448 de 2011 y la misión de la Unidad de Restitución de Tierras, entidad, que como se mencionó anteriormente, es la designada en dicha ley para gestionar los procesos de restitución de tierras en el país.

Por tanto, resulta interesante analizar el Proyecto de Restitución de Tierras en este sentido: desde el inicio para la intervención, no se consideró un mecanismo de seguimiento y monitoreo más allá de establecer cuántos beneficiarios estaban siendo acompañados, asesorados y representados por la Alcaldía Mayor de Bogotá. Así, el “alcance” del seguimiento a las acciones del Proyecto no trascendió la atención o, en otras palabras, carecía de un mecanismo de monitoreo de la eficacia real de dicha atención y el impacto de esta en la garantía de derechos de la población beneficiaria. Esto, se podría explicar en parte, porque la “obligación” de gestionar, o garantizar el derecho a la restitución de tierras no le compete por ley a la Alcaldía Mayor de Bogotá.

La Ley 1448 de 2011, establece como responsables directos, de gestionar la restitución de tierras, así como la asesoría y acompañamiento jurídico a las víctimas, a la Unidad de Restitución de Tierras y a la Defensoría del Pueblo (asesoría y representación jurídica). Esto, si bien no impide que otro actor institucional brinde dicho servicio, como se mencionó en un capítulo anterior, si puede ocasionar, como en este caso, que no se generen mecanismos rigurosos de seguimiento del impacto real –acceso a derechos- pues finalmente no serán objeto de rendición de cuentas, políticamente hablando. Cabe resaltar que los entes territoriales si tienen un papel y responsabilidad legal muy importante en el proceso de restitución de tierras, pero este no se relaciona con la asesoría y representación jurídica a las víctimas en etapa administrativa o judicial, sino con la colaboración armónica a la hora de brindar información para la documentación de casos; la inclusión en sus planes de desarrollo oferta institucional que garantice el retorno efectivo y sostenible de las



víctimas con sentencias de restitución de tierras, entre muchas otras relacionadas más con la etapa postfallo²⁶.

Al respecto, se recomienda la generación de mecanismos de seguimiento y monitoreo del Proyecto, en tanto se evidenció que la intervención implementa una base de datos donde ingresa toda la información de los beneficiarios a medida que se van vinculando al Proyecto, sin embargo, al parecer, allí no se ven reflejadas las acciones que llevan a cabo los equipos interdisciplinarios. Es decir, si, por ejemplo, un nuevo beneficiario ya cuenta con resolución de inscripción en el Registro de Tierras, a futuro, en la base, no es posible establecer si dicha inscripción es fruto del trabajo del Proyecto o no.

Un aspecto importante y de resaltar, hace alusión a que el servicio de representación legal que brinda la Alcaldía de Bogotá, trasciende la restitución de tierras, contemplada en la ley 1448 de 2011 y decretos reglamentarios, pues su espectro está dirigido a la restitución de todo derecho territorial vulnerado; en ese sentido su aplicabilidad también cubre lo relacionado con la Ley 160 de 1994 (Reforma Agraria y Baldíos).

En la práctica profesional se observó que el Proyecto no tenía una focalización de beneficiarios definido; para la operatividad del Proyecto se estableció que se acompañaría a toda la población residente en Bogotá, con afectaciones en sus derechos territoriales de acuerdo a las normas legales. No obstante, en el desarrollo del mismo se recibieron casos sin lo que se podría denominar un “filtro de legalidad”. En otras palabras, casos que no cumplían los mínimos requisitos que la Ley 1448 de 2011 estipuló. Esta situación ocurrió, entre otras porque los medios de recepción, vía centro dignificar, no contaban con personas con la suficiente formación en materia de restitución de tierras dentro de los marcos legales, que tuvieran la capacidad y habilidad de identificar, entre otras, la relación jurídica del solicitante con los predios. Esta situación implicó, en algunos casos, la generación de una expectativa en los beneficiarios.

²⁶ “Postfallo” hace referencia a la etapa posterior a la sentencia del juez especializado en restitución de tierras.

Frente a la inclusión de medidas específicas orientadas al empoderamiento de las comunidades, elemento esencial para valorar la pertinencia social de un Proyecto, se encontró que, en efecto, en la formulación están incluidas en una de sus actividades que consiste en “impulsar y acompañar escenarios de encuentro y participación social de las víctimas de graves afectaciones a sus tierras con ocasión al conflicto armado y procesos conexos”. En el periodo revisado, se identificaron encuentros con población de Cundinamarca y Nariño, donde se iniciaron procesos de sensibilización y promoción de derechos de las víctimas, así como visitas a las localidades de asentamiento de población víctima, pero más con el objetivo de identificar posibles casos de afectaciones territoriales, que no estaban siendo atendidos por la Alcaldía de Bogotá.

A su vez, en la práctica profesional se observó que la ejecución del Proyecto estuvo concentrada mayoritariamente en la gestión de solicitudes de registro en la Unidad de Tierras – etapa administrativa-. Esta, es una diligencia que requiere una documentación muy básica del caso para que la Unidad de Restitución de Tierras le dé trámite, pues está diseñada para que las víctimas puedan presentarla directamente. Por tanto, en teoría, no es necesario un intermediario. Posiblemente, posterior al desarrollo de la práctica profesional, al ir aumentando el número de beneficiarios con Resoluciones de inclusión en el Registro de Tierras, las acciones del proyecto se orientaron también a la etapa judicial.

En ese sentido, se recomienda valorar la eficacia del Proyecto en relación a todas las áreas que este abarca: atención, asesoría y acompañamiento, con el objetivo de establecer si en lo sucesivo – o en una próxima administración-, la intervención se sigue concentrando en todas las etapas del proceso de restitución, o si achica su alcance únicamente a la representación jurídica en la etapa judicial. En esta etapa, el equipo interdisciplinar se podría enfocar en la documentación que va a acompañar la demanda de restitución de tierras, donde se le solicitaría al juez la garantía, además de la restitución de tierras, de todos los derechos complementarios a los que hace referencia la presente línea de base.

En cuanto a la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos –IGED- de la población beneficiaria del Proyecto, se evidenció que después del derecho a la restitución, es el derecho a la

vivienda el más vulnerado entre los beneficiarios. Así las cosas, se espera que, a lo largo del proceso de representación legal, los abogados incluyan en las pretensiones de las demandas de restitución la garantía de los derechos complementario donde se detenten mayores carencias, o se remitan directamente a la oferta institucional nacional y distrital, de modo que el acceso al derecho se garantice con mayor celeridad.

Tabla 18. Consolidado de los IGED de la población beneficiaria del Proyecto

Derecho	% y total de beneficiarios que acceden al derecho		% y total de beneficiarios que no acceden al derecho		Beneficiarios que aplican
Restitución de Tierras	2%	3	98%	132	135
Salud	93%	125	4%	6	135
Educación	78%	29	22%	8	37
Alimentación	66%	89	14%	19	135
Identidad	75%	101	25%	34	135
Vivienda	13%	17	82%	112	135
Generación de Ingresos	65%	88	35%	47	135

Fuente: Elaboración propia

El único derecho que muestra datos sobresalientes, es la salud. El indicador muestra que el 93% de los beneficiarios están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El debate en este punto es la cobertura efectiva, es decir, no es garantía para la población contar con un carnet, si este no va acompañado de una atención médica real cuando alguno de los beneficiarios presente alguna enfermedad o requiera de controles. Situación que, ciertamente, se “sale de las manos” del Proyecto.

Teniendo en cuenta los resultados provistos en el presente estudio, se recomienda la valoración de los IGED con los 135 beneficiarios estudiados, o los que a la fecha continúen vinculados al Proyecto, o de los cuales se tenga contacto alguno, y así determinar la eficacia e impacto de la intervención sobre el acceso a derechos de las víctimas de la violencia atendidas por la Alcaldía mayor, en el periodo de ejecución. De igual forma, se sugiere replicar el cálculo de los IGED, con los nuevos beneficiarios que vayan ingresando al proyecto.



En el mismo sentido, se recomienda la inclusión de nuevos indicadores asociados a la restitución de tierras y derechos complementarios, que no fueron posibles de abordar en el presente estudio, de tal suerte que se puedan valorar otros aspectos como la protección de los predios mediante el ingreso al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA-; la vivienda digna, entendida la condición de digna a una vivienda sin hacinamiento, con materiales exteriores aptos, con servicios públicos básicos, en zona sin riesgo de desastre natural, entre otras; la indemnización, rehabilitación psicosocial y garantías de no repetición entre otros derechos.

Por su parte, se sugiere la generación de estrategias cualitativas para la evaluación del proyecto, es decir, que se incluya en la formulación del proyecto mecanismos de participación de la población víctima, de modo que a lo largo de la ejecución de la intervención, mediante encuentros comunitarios, entrevistas a beneficiarios, grupos focales y demás, se solicite a las víctimas su percepción del Proyecto, cómo este ha contribuido a su acceso a derechos y cuales barreras y potencialidades identifica en el mismo.

La reflexión final que arroja el desarrollo de la práctica profesional y la construcción del Estudio de Línea Base, es la gran complejidad que subyace a las intervenciones sociales, donde finalmente, los cambios deseados en aquellas situaciones percibidas como problemáticas, muchas veces sobrepasan el alcance de los proyectos. En el caso particular de la intervención de la Alcaldía de Bogotá (2012 – 2015), la asesoría y representación legal a las víctimas que acompaña, no necesariamente va a redundar en la restitución de un derecho – el de tierras – ya que dependerá, por un lado, de la calidad de dicha representación jurídica, y, sobre todo, del tránsito por toda una serie de etapas administrativas y judiciales, que demandan largos tiempos, que seguramente se traslaparán con la entrada de la próxima administración.

En ese sentido, el Proyecto de Restitución de Tierras dejará sentadas las bases de una intervención con las víctimas de despojo y abandono de tierras residentes en la ciudad de Bogotá, que se formuló para ser ejecutada en cuatro años (2012 – 2015), pero dentro del marco de una política – Nacional – que va hasta el año 2021, pues está regida, entre otros, por el principio de progresividad – tiene



una vigencia de 10 años a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011- . Por tanto, un nuevo equipo de gobierno tendrá que decidir si da continuidad o no a la intervención.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2004). Una aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina. Santiago de Chile. Recuperado de: http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0057/enfoque_de_dchos_en_estrategias_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (7 de febrero de 2012). Decreto 059. Por medio del cual se modifica parcialmente la estructura organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., y se asignan unas funciones. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45876>
- ACDVPR (2013). Documento Guía de Atención Inicial y Clasificación de Derechos Territoriales. Bogotá.
- ACDVPR (2015). Base de datos del acceso a derechos de 135 beneficiarios de la Estrategia de Restitución de tierras – Zona C. Práctica profesional. Bogotá.
- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE-. (2015). Estrategia Red Unidos. Recuperado de: <http://www.anspe.gov.co/es/programa/estrategia-unidos/estrategia-unidos>
- Ardila, G. (2006). *Cultura y desarrollo territorial*. Diplomado Gestión de Procesos Culturales y Construcción de lo Público. Instituto Distrital de Cultura y Turismo.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Recuperado de: http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_declaracionderechoshumanos.pdf
- Castillo, L.R. (2010). Hacia una etnografía de la acción pública: desafíos teórico – metodológicos de la antropología para el estudio de las políticas públicas. *Maguare*, núm. 25. pp. 131 – 163.



- CEMPRO. (2011). Metodología para la construcción de Líneas Base. Estudio de la Línea de Base del Proyecto: Optimización de la infraestructura informática del SUNAT. Lima. Recuperado de: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/pensa_critico/2011_n15/pdf/a05.pdf
- CEPAL. (Sin fecha). MANUAL: Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. Recuperado de: https://accionesocial.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/manual_formulacion.pdf
- CNRR. (2010). *La Tierra en Disputa, Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960 - 2010*. Bogotá: Taurus.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2010). Informe sobre el derecho de acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado. Bogotá. Recuperado de: http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/inf_2010_n5.pdf
- Congreso de la República Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Ley 100 de 1993. Recuperado de: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/LEY%200100%20DE%201993.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (19 de enero 2011). “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. [Ley 1438 de 2011]. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley143819012011.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. [Ley 1448 de 2011]. Recuperado de: <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743db9e8588852c19cb285e420affe/ley-de-victimas-1448-y-decretos.pdf>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES- (2015). ¿Qué es la comisión? Recuperado de: <http://www.codhes.org/index.php/comision-de-seguimiento>
- Contraloría General de la Nación. (2013). Primera Encuesta Nacional de Víctimas: Construcción de la línea base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia. Recuperado de:



[http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/161621822/Libro ENV CGR-2013_\(16-01-2015\).pdf](http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/161621822/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf)

Corporación Nuevo Arco Iris. (2012). Informe Anual. Política y Violencia en 2011. Las cuentas no son tan alegres. Dinámicas de las Farc, Bacrim, ELN y riesgos de la restitución de tierras. Recuperado de: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0290/articulo06.html>

Corte Constitucional Colombiana. (1992). Sentencia T-426 de 1992. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-426-92.htm>

Corte Constitucional Colombiana. (2004). Sentencia T-025 de 2004. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Corte Constitucional. (27 de julio de 2015). Auto 298. [MP Myriam Ávila Roldán]. Recuperado de: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/A298-15.htm>

DANE. (2004). Aspectos metodológicos para la construcción de LINEA DE BASE DE INDICADORES. Recuperado de: [http://www.metropol.gov.co/observatorio/Expedientes%20Municipales/Documentos%20tecnicos/Aspectos Metodologicos Indicadores Linea Base.pdf](http://www.metropol.gov.co/observatorio/Expedientes%20Municipales/Documentos%20tecnicos/Aspectos_Metodologicos_Indicadores_Linea_Base.pdf)

DANE. (S,F). Línea base de indicadores. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea base indicadores.pdf](https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea_base_indicadores.pdf)

Departamento Nacional de Planeación –DNP-. (2014). Guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

Departamento Nacional de Planeación –DNP-. (2015). Red Unidos para la Superación de la Pobreza Extrema. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/red-unidos-para-superacion-de-la-pobreza-extrema.aspx>

Departamento para la Prosperidad Social –DPS-. (2015). ReSA. Red de seguridad alimentaria. Recuperado de: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/que/fam/paginas/resa.aspx>



- El Mundo. (2016). Los desplazados sí quieren retornar. Recuperado de: http://www.elmundo.com/portal/noticias/derechos_humanos/los_desplazados_si_quieren_retornar.php#.WRTygYWcHIU
- Estrada H., M. R. y Rodríguez J., N. M. (2014). La política de tierras para la población desplazada 2001- 2011: de la protección a la restitución. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), pp. 75-121.
- Forjando Futuros. (2014). “*Así fallan los jueces de tierras ¿Cumplirá el Gobierno sus órdenes?*”. Recuperado de: http://forjandofuturos.org/documentos/publicacion-restitucion-de-tierras-asi-fallan-los-jueces_500-sentencias_septiembre-2014-fundacion-forjando-futuros.pdf
- Franzé Mudanó, A. (2013) Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social*, núm. 22. pp. 9-23.
- García, M. A. (2011). Andar los recuerdos: elementos para pensar el territorio desde los procesos de retorno de población desarraigada por la violencia. *Encuentros* , pp. 83 - 94.
- Giménez, G. (2001). Cultura, territorio y migraciones, aproximaciones teóricas. *Alteridades* 11 (22), pp. 5 – 14.
- Gómez, L. (2005). La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo: una propuesta integradora em agentes, modelos y herramientas. Gobierno Vasco.
- Human Rights Watch -HRW-. (2013). El riesgo de volver a casa. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2869_HRW_el_riesgo_de_volver_a_casa.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC-. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Imprenta Nacional de Colombia: Bogotá.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos –INDH-. (2010). Situación de los derechos humanos en Chile. Recuperado de: http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2010/12/Informe_Final_Corregido1.pdf
- MAPP/OEA. (2014). *Conversatorios sobre restitución de tierras y territorios: Encuentros regionales de intercambio de experiencias, diálogo de saberes y gestión del conocimiento*. Bogotá: ALVI Impresores S.A.S.
- Medianero, D. (2010). Metodología de Estudios de Línea Base. *Pensamiento Crítico* No. 15, pp. 61 – 82.



- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). *ABC para jueces en materia de restitución de tierras*. Bogotá. Recuperado de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/ABC.pdf/96b6eb53-16c4-42bc-8a0f-8be383c05c58>
- Ministerio de Salud. (2015). Sistema Integral de Información SISPRO. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/SistemaIntegraldeInformaci%C3%B3nSISPRO.aspx>
- Navarrete, R.A. (2014). *Indicadores para medir el ejercicio de derechos humanos: el caso del Derecho a una Alimentación Adecuada*. (tesis de maestría). FLACSO, México.
- NORAD. (1997). *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*. IUDC-UCM-CEDEAL: Madrid.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (16 de diciembre de 1996). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: <http://www.migracion.gob.bo/web/upload/ddhh5.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (16 de diciembre de 1996). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0015>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO -. (2002). Cumbre Mundial Sobre la Alimentación, cinco años después. Recuperado de: <http://www.fao.org/WorldFoodSummit/sideevents/papers/Y6959s.htm>
- Pautassi, L. (2013). Monitoreo del acceso a la información desde los indicadores de derechos humanos. *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 18, pp. 57 – 77.
- Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2012). Recuperado de: http://www1.cundinamarca.gov.co/PIU-2012/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/CONPES%203726_anexo.pdf
- PNUD. (2011). Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá: INDH, PNUD.
- Portal oficial de Bogotá. (22 de julio de 2013). Alcalde Mayor de Bogotá presentará a Defensores de Víctimas. Recuperado de:



<http://www.bogota.gov.co/Article/Gobierno,%20Seguridad%20y%20Convivencia/Alcalde%20Mayor%20de%20Bogot%C3%A1%20presentar%C3%A1%20los%20Defensores%20de%20Victimas>

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4829 de 2011. Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45065>

Presidencia de la República de Colombia. (2012). Decreto 0599 de 2012. Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2012/Documents/Marzo/21/dec59921032012.pdf>

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. (Febrero de 1998). Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

Roldán, S. (2012). Devolución de propiedades a los desplazados en Colombia: Algunos desafíos. Recuperado de: <http://sergioroldan.co/blog/2012/03/devolucion-de-propiedades-a-los-desplazados-en-colombia-algunos-desafios-2/>

Roth Deubel, A.-N. (2002). Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. En A.-N. Roth Deubel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* Bogotá: Ediciones Aurora, pp. 17 – 57.

Roth Deubel, A.-N. (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”. *CLAD, Reforma y Democracia*, núm 45. Recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/045-octubre2-2009/roth>

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, núm 10 , pp. 21 -49.

Secretaría Distrital de Planeación. (2014). Banco Distrital de Programas y Proyectos. Recuperado de: <http://portel.bogota.gov.co/secretariageneral/pdfs/inversion/768.pdf>



UAEGRTD. (2015). *Diálogos técnicos de la Política de Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011 – Memorias -*. Bogotá.

UAERIV. (2015). Estrategia de caracterización a población víctima del conflicto armado con enfoque de goce efectivo de derechos. Recuperado de: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/CARTILLA%20CARACTERIZACION%202015.pdf>

Uribe, J.C. (2013). Aporte para el colofón del concepto jurídico sobre la viabilidad de representación de las víctimas por abogados vinculados al distrito capital. Bogotá.