

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN
DE TIERRAS EN JAMUNDÍ, VALLE DEL CAUCA (2011 - 2017)

FRANKLYN OSVALDO MARTÍNEZ ANGULO



UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI
2022

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN JAMUNDÍ, VALLE DEL CAUCA (2011 - 2017)

FRANKLYN OSVALDO MARTÍNEZ ANGULO

Trabajo de Grado para optar al título de Magíster en Políticas Públicas

Director:

FEDERICO GUILLERMO MUÑOZ

Doctor en Historia y Artes



UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI
2022

Agradecimientos

A mi madre, Virginia por su incondicional amor y exorbitante apoyo.

A Leydi, virtuosa compañera de vida, a mi hija Kamala Martinez, que llegó al mundo e iluminó de esperanza la existencia, a mi hermano David, y a mi hermana Yesica por todo su amor

A Leydi Vidal y a mi director de tesis Federico Guillermo Muñoz, por su maravillosa orientación para concretar este proyecto

A mis hermanos y hermanas de CADHUBEV, a mis compañeros y compañeras de cohorte y a todos los que me han inspirado a afrontar la vida con tenacidad.

Resumen

El desplazamiento forzado, el despojo y el abandono de tierras son consecuencias del conflicto armado, causantes de la mayor cantidad de víctimas en Jamundí, esto debido a la ubicación estratégica del municipio, que lo hace objeto de disputas de diversos actores armados que pretenden apropiarse del control territorial y el dominio de la comercialización de drogas ilícitas. De igual manera, en el territorio nacional se han reconocido y registrado a más de nueve millones de víctimas; diversas fuentes indican que aproximadamente seis millones de hectáreas de tierras fueron despojadas y abandonadas forzosamente, por ello, en el 2011 se aprobó la política pública de víctimas y restitución de tierras con la que se pretende reparar integralmente a las víctimas y resarcir la pérdida de los derechos de propiedad y posesiones de predios por causa del conflicto armado.

La presente investigación se centra en analizar la implementación de la política pública nacional de restitución de tierras, concentrándose en el estudio de caso del municipio de Jamundí entre 2011 al 2017, detallando las complejidades para la acción pública de restitución masiva de tierras, en un contexto de permanencia activa del conflicto armado, expansión del monocultivo de la caña, incidencia del narcotráfico en el despojo de tierras y una compleja situación fiscal del departamento del Valle del Cauca.

Palabras clave: Desplazamiento forzado, despojo y abandono forzado de tierras, justicia transicional, políticas públicas, reparación integral, restitución de tierras,

Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I	11
1. CONTEXTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	11
1.1. Antecedentes	11
1.1.1 Marco contextual.	11
1.1.2 Antecedentes	18
1.2. Justificación	28
1.3. Planteamiento del problema	31
1.3.1. Pregunta problema	35
1.3.2. Preguntas-problemas específicas	35
1.4. Estrategia metodológica	35
1.4.1. Método	36
1.4.2. Tipo de investigación	37
1.4.3. Técnicas de recolección de información	38
1.4.4. Tipo de análisis	39
1.5. Objetivos	42
1.5.1. Objetivo general	42
1.5.2. Objetivos específicos	42
CAPÍTULO II	43
2. MARCOS DE REFERENCIAS	43
2.1. Estado del arte	43
2.2. Marco teórico	53
2.2.1. Aproximación teórica a las políticas públicas	53
2.2.2. Implementación de políticas públicas	57
2.2.2.1. Análisis de la implementación de políticas públicas	59
2.3. Marco conceptual de la política pública de restitución de tierras	62
2.3.1. Desplazamiento forzado, despojo y abandono forzado de tierras	63
2.3.2. Justicia transicional	65
2.3.3. Reparación integral a víctimas	67
2.3.4. Restitución de tierras	68
2.4. Marco normativo e institucional	71
CAPÍTULO III	76
3. POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	76

3.1. Procedimiento administrativo de restitución de tierras despojadas y abandonadas	77
3.1.1. El rol central de la Unidad de Restitución de Tierras en la política pública	80
3.2. Etapa judicial de las solicitudes de restitución de tierras	81
3.2.1. Procedimiento judicial de restitución de tierras despojadas y abandonadas.	81
3.2.2. Etapa de posfallo de restitución de tierras	83
CAPÍTULO IV	88
4. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN JAMUNDÍ (2011-2017)	88
4.1. La restitución de tierras en Jamundí: Etapa administrativa	88
4.2. La restitución de tierras en Jamundí: Etapa judicial	93
CAPÍTULO V	96
5. ANÁLISIS DE LOS FALLOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN JAMUNDÍ (2011-2017)	96
6. CONCLUSIONES	119
7. BIBLIOGRAFÍA	127

Lista de tablas

Tabla 1: Víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Jamundí (1991-2017)	33
Tabla 2: Matriz operacionalización de las variables	40
Tabla 3: Solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas	
Forzosamente (RTDAF) Jamundí – Valle del Cauca (2011-2017)	90
Tabla 4: Solicitudes en trámite administrativo en Jamundí (2011-2017)	91
Tabla 5: Solicitudes de inscripción de predios según tipo de derecho (2011-2017)	92
Tabla 6: Sentencias de restitución de tierras en Jamundí (2011-2017)	94
Tabla 7: Beneficiarios en la sentencia de restitución de tierras en Jamundí (2011-2017)	94
Tabla 8: Procedimiento de los casos de restitución de tierras en Jamundí (2011-2017)	97
Tabla 9: Componentes subsidiarios de la decisión y posfallo, entidad y órdenes vinculadas a la sentencia del caso 1: (2015 A):	104
Tabla 10: Componentes subsidiarios de la decisión y posfallo, entidad y órdenes vinculadas a la sentencia del caso 3	110

INTRODUCCIÓN

Desde un enfoque de análisis del proceso social en la presente investigación se analizó la implementación en Jamundí entre 2011-2017 de la política pública de restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), presentando los avances alcanzados en la garantía de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado beneficiadas en el ente territorial.

En el primer capítulo se presenta una contextualización del Valle del Cauca, departamento que desde la primera mitad del siglo XX registra una variedad de complejidades sociales, económicas, y políticas por los usos de la tierra, ya que durante dicho periodo atravesó un giro acelerado, al pasar de una actividad agropecuaria diversa a una economía dominada por el monocultivo de la caña de azúcar, por ende, de ingenios azucareros que llevaron a un detrimento de las variedades de cultivos, propietarios y de la distribución de la tierra en el departamento. A medida que se extendían los cultivos de caña, miles de personas se veían obligadas a migrar a zonas rurales cada vez más pequeñas.

Entre las décadas de 1970 y 1980 en el departamento empiezan a surgir grupos y organizaciones criminales dedicadas al tráfico de cocaína, empleando la geografía del ente territorial como una gran ruta de distribución. Los carteles de drogas, primero en la región sur y posteriormente en el norte del Valle, se convierten en poderosas estructuras criminales, moviendo enormes sumas de dinero que conllevan al arribo en los 80 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupos de violencia común urbana y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que desataron operaciones militares y confrontación entre esos actores del conflicto armado. En Jamundí, entre 1985 y 2017 más de 13000 personas sufrieron desplazamiento forzado, viéndose obligadas a abandonar sus tierras, viviendas y cultivos en el contexto del conflicto armado.

Con la expedición de la Ley 1448 en 2011¹ (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), el Estado colombiano pretende avanzar en la satisfacción del derecho a la reparación integral que tienen las víctimas del conflicto armado, dentro de un marco de justicia transicional que posibilite hacer efectivo el goce de sus derechos a verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición, a través de distintas medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas. Una de esas medidas tiene por objeto fundamental que las tierras y/o

¹ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

propiedades despojadas y/o abandonadas en el marco del conflicto armado sean restituidas a sus propietarios originales.

Se establece en el artículo 75 de la Ley 1448 que son titulares del derecho a la restitución, “las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad pretenda adquirir por adjudicación que haya sido despojada de ésta o que se hayan visto obligadas a abandonarlas”, como consecuencia directa o indirecta de los hechos que configuran infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, con fecha posterior al 1ro de enero de 1991 y durante el término de vigencia de dicha ley².

En ese sentido, según la Ley 1448 de 2011 (Art. 77), existe presunciones de despojo en relación a los predios que sufrieron alguna de las siguientes situaciones³: a) ausencia de consentimiento, o causa ilícita, en las negociaciones y contratos de compraventa o cualquier otro mediante el cual se transfiere el derecho de posesión u ocupación sobre el bien inmueble, b) sufrieron amenazas para que los abandonaran, c) falsificaron su firma y vendieron sus predios con mentiras, y d) debieron vender sus tierras por necesidades generadas por la violencia y las condiciones de venta fueron inequitativas.

En consecuencia, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras reúne los elementos de una política pública, ya que es una respuesta del Estado al problema colectivo del abandono y/o despojo de tierras, el análisis de su implementación nos permite comprender las formas como se materializa en la práctica la acción del Estado. La presente investigación realiza una descripción de los principales antecedentes a nivel mundial de políticas y medidas de restitución de tierras, en el marco de transiciones sociales y políticas. También, expone el contexto del desplazamiento forzado en Jamundí, el despojo y el abandono forzado de tierras, mediante un método cualitativo descriptivo que permitió abordar el análisis de la implementación de la política pública de restitución de tierras entre 2011 y 2017, poniendo especial énfasis en la satisfacción del derecho

² Con la expedición de la ley 2078 de 2021 se prorrogó por diez años la vigencia de la Ley 1448 de 2011, y de los Decretos-ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011.

³ En la Ley 1448 de 2011 se especifica que las víctimas son titulares del derecho a la restitución de tierras y que el Estado deberá adoptar un programa integral para el retorno a su lugar de residencia, o la reubicación y la restitución de sus bienes.

a la reparación integral a víctimas, y en las medidas que se implementaron a raíz de los fallos de restitución de tierras ordenados por los jueces y magistrados especializados en la materia.

En segundo lugar, se inspeccionan algunas de las investigaciones académicas sobre la restitución de tierras, focalizadas principalmente en el contexto colombiano y en perspectiva comparada, esto orientó la construcción de los referentes teóricos, y conceptuales. Además, se presenta el marco normativo de la política pública. En tercer lugar, se describe la restitución de tierras como una acción del Estado colombiano, que pretende gestionar y resolver de manera integral el despojo y abandono forzado de tierras a raíz del conflicto armado interno. Se analiza cómo desde un enfoque de justicia transicional se generan los procesos dirigidos a restituir jurídica y materialmente los predios de la población desplazada forzadamente y despojada, mediante la formalización, normalización y protección de los derechos sobre la tierra.

Se indagan y presentan los potenciales predios a restituir y las personas afectadas por el despojo y abandono de tierras en Jamundí, su inscripción en las bases de datos estatales para iniciar los procesos que les garanticen el derecho al retorno, se visualizan las dificultades y complejidades que atraviesan las autoridades para aplicar la política pública de restitución de tierras en Jamundí. Finalmente, se presentan las decisiones de jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, en las que concluyeron los procesos llevados a cabo en el municipio, analizando las medidas complementarias de las sentencias y su correspondencia con el concepto de reparación integral de las víctimas.

La investigación permite concluir que la restitución de tierras mediante la ruta individual, consagradas en la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, basada en una metodología en la que cada caso es estudiado y documentado en un proceso judicial, ha sido una ruta acertada para avanzar en el esclarecimiento de la verdad y de los contextos de victimización en cada proceso. No obstante, no ha permitido restituir a una cantidad amplia de los denunciantes de despojo y abandono forzado de tierras en el municipio. En ese sentido, la implementación de la política pública de restitución de tierras en la ruta individual en Jamundí no ha demostrado eficiencia y agilidad.

CAPÍTULO I

1. CONTEXTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Antecedentes

1.1.1 Marco contextual.

Jamundí está situado entre el río Cauca y la Cordillera Occidental en la región sur del Valle del Cauca, siendo uno de los 42 municipios que conforman el departamento. Por su ubicación geográfica, se convierte en “un punto de conexión entre el departamento del Valle [...] y el Cauca; por demás integra el Área metropolitana de Cali” (Alcaldía de Jamundí, 2020, pág. 20). Limita por su parte occidental con el Distrito de Buenaventura, en el norte con el Distrito de Santiago de Cali, al sur con el departamento del Cauca; municipios de Buenos Aires y Santander de Quilichao y al oriente con Puerto Tejada y Villa Rica (Cauca).

Imagen 1: Mapa administrativo de Jamundí, Valle.



Fuente: Alcaldía de Jamundí (2020).

Jamundí tiene una extensión territorial de 660 km², el 7.8% corresponde a la zona urbana, donde viven “aproximadamente el 77, 8% de la población; es decir 130.114 habitantes [...]”.

Según estimaciones del DANE, la población total del municipio asciende a 167.147 habitantes para el 2020” (Alcaldía de Jamundí, 2020, pág. 20). Mientras que:

El área rural del municipio alcanza una extensión total de 608,4 km² lo que representa un 92.2 % respecto del área total [...] Está compuesta por un total de 19 corregimientos y dentro de ellos 104 veredas. La población que vive en zona rural asciende en el 2020 según proyecciones del DANE a partir de los resultados del censo de 2018, a 37.033 personas, es decir el 22,14% de la población del municipio. (Alcaldía de Jamundí, 2020, pág. 110).

Sobre el contexto de despojo y abandono forzado de tierras en Jamundí, partimos por indicar que el conflicto armado en el Valle del Cauca está ligado principalmente al control territorial y asentamiento de grandes carteles del narcotráfico, que buscaban dominar la comercialización de drogas ilícitas, posteriormente en esa lucha se han involucrado casi todos los actores del conflicto armado colombiano. En ese sentido, Guzmán y Moreno (2007) manifiestan que, a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, la mafia valluna se enfrenta con la guerrilla, con sectores de izquierda y grupos populares con el fin de lograr controlar tierras y expulsar a la población. Además, indican que en el departamento del Valle del Cauca:

Se gestan y desarrollan variantes de grupos paramilitares dirigidos contra la resistencia campesina y contra la presencia de grupos guerrilleros (ELN y M-19), que desde inicios de la década del ochenta se habían establecido allí. Aunque en principio se trató de pequeños grupos de exterminio controlados por terratenientes y la mafia, paulatinamente se convirtieron en organizaciones delincuenciales mayores cuya dinámica desbordó la acumulación de la tierra. (Guzmán y Moreno, 2007, pág. 172).

Sobre el accionar de los grupos paramilitares en el departamento la Alta Consejería para la Paz y los Derechos Humanos del Valle del Cauca (2016, pág. 9) coincide con Guzmán y Moreno, al manifestar que en las décadas de 1980 y 1990 grupos narcotraficantes relacionados con los carteles de Cali y del Norte del Valle mantendrían actividades paramilitares en el departamento, periodo en el que cometieron la masacre de Trujillo, con complicidad y asistencia de algunos miembros de la Fuerza Pública. Sumado a ello, la Alta Consejería para la Paz y los Derechos Humanos del Valle del Cauca, expone que:

A finales de 1990, una nueva expresión paramilitar se tomaría el departamento [...] formando las bases del Bloque Calima, según declaraciones de excombatientes de las AUC postulados al proceso de Justicia y Paz. Según estos mismos testimonios, el arribo de los paramilitares al Valle en ese momento fue solicitado por narcotraficantes y empresarios del departamento. [...]. En el año 2000, el grupo cambió de comandante dejando a Éver Veloza, alias ‘H.H.’ al frente. El Bloque se fue expandiendo ese año 2000 a Jamundí estableciendo lo que terminaría siendo el Frente Farallones. (2016, pág.9).

Todavía perduran en el Valle del Cauca nuevos grupos armados ilegales, denominados por organismos de inteligencia, policiales y militares como Bandas Criminales Emergentes (BACRIM y GAO), que surgieron del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares en Colombia y que muestran su reconfiguración. Se tiene registro que operan en Jamundí principalmente Los Urabeños/Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), y el ejército privado de narcos, Los Rastrojos.

Es pertinente resaltar la llegada del M-19, y las FARC en los 80 y el ELN con mayor incidencia en los 90 al Valle del Cauca como actores importantes en los orígenes de la historia de la disputa armada en Jamundí, puesto que, estos grupos guerrilleros sostenían constantes enfrentamientos con la mafia vallecaucana y la Fuerza Pública. De este contexto se tiene registro que:

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) tuvieron una limitada presencia con casi nula actividad que data de los años 1960 en el departamento. En su séptima conferencia en 1982, la insurgencia toma la decisión estratégica de desdoblar sus frentes existentes para tomar control de nuevos territorios, y es a partir de esto que empieza a tener una presencia sostenida en el Valle del Cauca. Esta presencia fue cambiando durante los años 1980, 1990 y 2000 a raíz de conflictos entre este grupo guerrillero con organizaciones narcotraficantes y paramilitares, así como la política de seguridad democrática, propulsada por el expresidente Álvaro Uribe, hasta la actualidad. (Alta Consejería para la Paz y los Derechos Humanos del Valle del Cauca, 2016, pág. 8).

Las FARC en Jamundí desde su llegada al departamento hasta la firma del «Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera» tenían presencia con dos estructuras, “el Bloque Móvil Arturo Ruiz y las columnas Miller Perdomo” (Alta Consejería para la Paz y los Derechos Humanos del Valle del Cauca, 2016, pág. 8). Por su parte, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) finalizando la “década de los noventa, se fortaleció en el territorio vallecaucano, a través de la presencia operativa de 2 frentes: el José María Becerra en los municipios de Buenaventura, Dagua, Cali, Jamundí y el Frente Luis Carlos Cárdenas en [...] Calima-Darién” (Ibidem, pág. 9).

Como señala la Alcaldía de Jamundí, el municipio es un punto estratégico para la conexión entre los departamentos del Valle y el Cauca, sobre esta zona la Fundación Ideas para la Paz (2014, pág. 24) asegura que “entre 2000 y 2012, en el norte del Cauca y sur del Valle del Cauca se presentaron un total de 866 acciones de los grupos guerrilleros y 763 combates por iniciativa de la fuerza pública”. Indica, que en la región se registran dos picos de acciones de los

grupos guerrilleros, el primero en 2005 y el segundo en 2011, mientras que los combates registran dos picos altos en 2007 y 2010. Frente a ello, expone que:

A diferencia de otras regiones del país, en el norte del Cauca y sur del Valle la intensidad del conflicto armado no muestra indicios de pacificarse y en cambio registra índices similares a los que se presentaron a principios y mediados de 2000. La confrontación se desarrolla principalmente entre la guerrilla de las FARC y la fuerza pública [...]. Esta zona, que históricamente ha sido de gran importancia para el grupo guerrillero, se ha convertido en una de las principales zonas de retaguardia de las FARC, ya que le permite asegurar la movilidad hacia el Pacífico, clave para el tráfico de drogas y armas, así como recuperar la comunicación con lugares estratégicos de asentamiento como el sur de Tolima y Huila. (Fundación Ideas para la Paz, 2014, pág. 1).

Es preciso señalar que la Fuerza Pública a través de diferentes estrategias ha buscado mantener la seguridad y el control territorial en Jamundí, combatiendo a los grupos al margen de la ley que allí se asientan. Hasta la década de los ochenta “en la jurisdicción de los departamentos de Cauca, Valle y Nariño solo operaba la III Brigada, la cual fue reorganizada en 1983, cuando fue creada la III División del Ejército Nacional” (Paz, Clavijo, Rojas, & Cruz, 2017, pág. 97). Posteriormente se ha presentado un sostenido aumento del número de miembros del Ejército. Lo anterior:

Con el fin de contrarrestar la expansión del accionar terrorista, aumentar el pie de fuerza y adelantar operaciones continuas sostenidas con un comando y control cercano a las operaciones, se crearon entre el año 2000 y 2012 un número significativo de unidades militares, entre brigadas, batallones, brigadas móviles, fuerzas de tarea y otros grupos especiales (Paz, Clavijo, Rojas, & Cruz, 2017, pág. 134)

Se destaca la creación de la “Fuerzas de tarea Pegaso y Apolo [...] 2011, el Plan de Campaña [...] imponía como objetivo acelerar la derrota de las organizaciones subversivas [...] sobre cuatro sectores neurálgicos de la geografía colombiana, entre ellos el Valle del Cauca y Cauca” (Paz, Clavijo, Rojas, & Cruz, 2017, pág. 140). Las acciones ofensivas de las Fuerzas de Tarea Pegaso y Apolo conllevaron a un auge de las confrontaciones armadas en el Valle del Cauca y el suroccidente del país en el periodo de la salida política y negociada del conflicto armado entre 2012 y 2016.

Las acciones de los actores armados que operan en Jamundí han dejado como principal consecuencia miles de asesinatos, desplazamientos forzados, violaciones, desapariciones, entre otros delitos de lesa humanidad. Sin embargo, sería impreciso manifestar que el despojo y abandono de tierras, y la concentración de la propiedad en el municipio obedecen con mayor prevalencia al conflicto armado, como sucede en otras regiones, ya que en el caso vallecaucano se debe tener en cuenta que es una de las zonas del país en las que “el modelo de desarrollo rural

actual no ha logrado desestimular la existencia de varios tipos de conflictos y disputas por la tierra, en la cual participan diversos actores, fundamentalmente inversionistas, terratenientes, narcotraficantes y grupos armados ilegales” (PNUD, 2011, pág. 40). Esto se puede observar en el Informe de Desarrollo Humano, en donde se revela que las zonas rurales de Colombia tienen diversos conflictos por el uso del suelo:

Estos han sido el resultado de la carencia de un ordenamiento territorial nacional y regional, y de la aplicación efectiva de los planes de ordenamiento elaborados en los municipios. Pero también reflejan otros problemas: la inadecuada concepción y otorgamiento de los incentivos creados por el Estado para la agricultura, la ganadería y las actividades forestales; la precariedad de las tarifas del impuesto predial; la configuración de poderes políticos alrededor de la tierra; el uso de la tierra como bien especulativo y no de inversión; la inflexibilidad de la estructura de tenencia de la tierra; la falta de control del medio ambiente y el cuidado de los recursos naturales. También tienen que ver en ello las mentalidades de los productores y factores de tradición y falta de visión empresarial, entre otros. (PNUD, 2011, pág. 92).

Para profundizar en la incidencia del conflicto armado en el despojo y el abandono de tierras y el desplazamiento forzado de la población en Jamundí, es preciso reseñar que:

En Colombia las hectáreas despojadas y forzadas a dejar en abandono por causa del desplazamiento entre 1980 y 2010 ascendieron a cerca de 6,6 millones [...] el total de familias desplazadas que perdieron tierra y [...] no la habían recuperado era de 407.493. [...] tan solo el 6,1% de las familias desplazadas (26.607) que debieron abandonar sus tierras o fueron despojadas las habían recuperado. (PNUD, 2011, pág. 277).

Se debe precisar que las tierras despojadas en dicho periodo se calculan en “6,6 millones de hectáreas, sin contar los territorios colectivos, esta cifra es equivalente al 12,9% de la superficie agropecuaria del país” (Colectivo de Abogados, 2015). Sobre el desplazamiento forzado en el Valle del Cauca “la tasa más alta (...) según reporte de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se presentó durante el periodo 1999-2004. El mismo coincide con la llegada de las AUC” (Unidad de Restitución de Tierras, 2014, pág. 265). La URT expone que el factor distintivo del conflicto que vivió el departamento ha sido la presencia constante y continua del fenómeno del narcotráfico.

Quizás no hay una región del país donde las actividades relacionadas con este flagelo hayan dejado una huella siniestra más grande. Como muestra se tiene que el mayor número de predios extintos del dominio o con trámite en curso en el país, se encuentran en el Valle del Cauca. Detrás de muchos de estos predios hay hechos de despojo de tierras y en general flujo de capitales que intervinieron de manera asimétrica el mercado de tierras en algunos sectores rurales. (Unidad de Restitución de Tierras, 2014, pág. 266)

En Jamundí, los datos del Registro Único de Víctimas (RUV) a fecha de corte 1 de enero de 2020 presentaban que el municipio tenía 17.611 personas reconocidas como víctimas del

conflicto armado, 11.512 por desplazamiento forzado, 2.304 personas correspondientes a la expulsión de sus territorios entre 2011 y el 2017, cuando la Ley de Víctimas ya había entrado en vigor. Aunque estas estadísticas evidencian un alto número de personas expulsadas del municipio por violencia armada, los datos del RUV muestran que 72 personas fueron reconocidas a enero 1 de 2020 como víctimas por pérdida de bienes muebles o inmuebles, y solo 8 fueron reconocidas como víctimas de abandono o despojo forzado de tierras.

Es preciso señalar que los datos de despojo y abandono de tierras que lleva el RUV solo registran las víctimas reconocidas en las sentencias de restitución de tierras, dentro de un universo mayor de solicitantes y personas que no han reclamado sus predios. Un acercamiento a las cifras de despojo se puede hallar en la III Encuesta de Verificación presentada en 2010, donde se muestra que:

El 55% de la población desplazada tenía tierras y el 94% debió abandonarlas como consecuencia del desplazamiento. Las relaciones de dominio con la tierra de la población desplazada son: el 67,2% aseguró ser propietario, 6,2% poseedor, el 5,2% usufructuario, el 3,5% ocupante de hecho, el 2,9% ocupante de baldíos, y un considerable 13% se circunscribe a otros tipos de tenencia. (Comisión Colombiana de Juristas, 2019)

Muy distante de dichos porcentajes, en Jamundí de 11.158 personas desplazadas forzosamente que se encontraban en el Registro Único de Víctimas, solo 186 según el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, solicitaron restitución de tierras desde la promulgación de la Ley 1448 hasta 2017. Es decir, menos del 2% de los desplazados y víctimas del conflicto armado solicitaron dicho derecho. Por ello, se presentan dificultades para encontrar datos aproximados que permitan comprender la magnitud del despojo y abandono de tierras en el ente territorial.

A pesar del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016, la amenaza de violencia armada en Jamundí se sostiene, así lo muestra la Defensoría del Pueblo (2017) en el Informe de Riesgo de Inminencia No. 046, por la amenaza que representaba la presencia de grupos armados ilegales, presuntamente disidencias, de lo que fuera el grupo guerrillero FARC-EP, así como de estructuras ilegales que se autodenominan como Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), “Mano Negra”, o bajo otros distintivos, con el objetivo de infundir temor en sus habitantes y hacerse al control poblacional, para el desarrollo de economías ilegales (cultivos y la transformación de la hoja cultivada en pasta de coca y clorhidrato de cocaína, la minería ilegal

en el Parque Los Farallones y el cobro de extorsiones) en sectores rurales y urbanos de la localidad.

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo (2018) en el Informe de Riesgo de Inminencia No. 37, emitió una advertencia sobre Jamundí, por la amenaza que representaba la presencia en la zona rural de media y alta montaña de una estructura del Ejército Popular de Liberación⁴ (EPL), grupos disidentes⁵, facciones que se encuentran en disputa por el control del corredor de movilidad terrestre y fluvial a través del Naya, que conduce hasta el Océano Pacífico; las ganancias derivadas de algunas rentas ilegales como el narcotráfico, secuestro y la extorsión; e igualmente atacan mediante el uso de explosivos u hostigamientos, contra la integridad de los miembros de la Fuerza Pública y la población civil.

En el consejo de seguridad metropolitano, presidido por la Gobernadora del Valle, Dilian Francisca Toro, realizado 27 de julio de 2019, se informaba que:

La lucha contra las estructuras delincuenciales en el corredor del municipio de Jamundí ha dado resultados y se avanza en la ofensiva contra grupos residuales, al igual que en el control territorial, [...] el general Hugo Casas, comandante de la Policía Metropolitana de Cali, precisó que “en Jamundí hay resultados contundentes, especialmente contra el GAO de los Pelusos, prácticamente pueden quedar unos 6 sin mando, que estarían siendo absorbidos por un GAO del sexto frente de las Farc, en eso estamos trabajando y vamos a continuar haciéndolo con la articulación de Ejército y Fiscalía” (Medina, 2019).

El SAT de la Defensoría del Pueblo (2019) sigue identificando la continuidad del riesgo por conflicto armado para los habitantes de los territorios rurales de Jamundí. Por ello, emitió la Alerta Temprana N°006, por amenazas más explícitas contra las comunidades indígenas del resguardo Kwes Kiwe Nasa y el asentamiento Pueblo Nuevo ubicados en la vereda Mesetas, y sobre la población campesina que habita en los corregimientos de Villacolombia, La Liberia, Timba, e incluyendo ahora a Robles y San Antonio.

⁴ El EPL fue un grupo guerrillero colombiano fundado en 1967 y desmovilizado el 95% de sus integrantes en 1991. Desde entonces se mantiene activa una disidencia conocida en el Catatumbo (Norte de Santander) como Los Pelusos, sin reconocimiento político como insurgencia por parte del gobierno, dedicado al narcotráfico. Uno de los principales reportes sobre la aparición del EPL en el suroccidente colombiano data de marzo de 2017 en el municipio de Toribio, Cauca (Duque, 2019). Sin embargo, no es contundente la relación el reducto del EPL que apareció en el Cauca con el grupo que tiene como centro de operaciones criminales el Catatumbo

⁵ En Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera hubo desacuerdos entre algunos miembros del grupo guerrillero y de frentes de las FARC que no aceptaron desmovilizarse. Es decir, no quisieron ir a las zonas veredales, entregar sus armas y hacer el tránsito hacia la vida legal como lo estipula el acuerdo, a estos exintegrantes de las FARC y sus frentes se les conoce como disidencias.

Más recientemente el 20 de marzo de 2021, capturaron en Jamundí, a alias 'Makensi', presunto cabecilla de las disidencias Jaime Martínez; “las investigaciones apuntan a que el hombre tiene una trayectoria de más de 15 años dentro de estas organizaciones, iniciando en el Bloque Oriental 'Jorge Briceño', en enero del 2021 asumió como cabecilla del mencionado Grupo Armado Organizado Residual, GAO-R” (BLU Radio, 2021), que opera en el sur del Valle y norte del Cauca. A dicho cabecilla de la disidencia, las autoridades le han atribuido:

Acabar con la vida del mayor en retiro del Ejército Nacional, Camilo Vergara, el pasado 30 de agosto del 2020 en zona rural del municipio de Jamundí cuando hacía deporte. Posteriormente, [...] la masacre de cuatro personas en el corregimiento La Meseta el 9 de octubre del mismo año. [...] Los delitos de concierto para delinquir agravado con fines de homicidio y porte ilegal de armas [...] el doble crimen registrado en límites entre Timba, Cauca y Jamundí el pasado 11 de diciembre (2020), en el que fueron asesinados el intendente de la Policía Fredy Ortega y el patrullero Nelson Aguirre (Redacción BLU Radio, 2021).

Lo anterior, permite deducir que el accionar de los grupos armados en el municipio permanece activo, ya que las motivaciones principales de las confrontaciones armadas se presentan por el control territorial de las operaciones y rutas del narcotráfico que atraviesan al municipio de Jamundí, esto debido a que se encuentra en una zona estratégica para la comercialización y transporte de clorhidrato de cocaína⁶ (más recientemente producción) y marihuana principalmente desde el Cauca y Putumayo hacia el litoral Pacífico. Esta disputa ha dejado graves consecuencias que permanecen aún activas, que se convierten en una de las limitantes para los procesos de reclamación de tierras y procesos de reparación integral en el contexto territorial.

1.1.2 Antecedentes

Son diversas las investigaciones realizadas a nivel internacional, nacional, regional y local sobre la restitución de tierras y las medidas de reparación a víctimas de desplazamiento forzado. Algunas se centran en describir los hechos de despojo y en otras se analizan los procedimientos de la restitución de tierras implementados en el mundo. Con las indagaciones se establece que esta medida de reparación integral es un proceso que surge hace más de un siglo

⁶ La cocaína es un alcaloide extraído de la hoja de la planta de la coca (*Erythroxylum Coca*) o preparado por síntesis química. Para la producción de cocaína, se utilizan unas sustancias químicas llamadas precursores, entre las que se encuentran el éter, ácido sulfúrico, gasolina, entre otras, dichas sustancias también se trafican mayoritariamente de forma ilegal por las mismas rutas (Comunidad Andina de Naciones, 2013)

en el marco de la finalización de la Primera Guerra Mundial. Aun así, la acción de restitución cuenta con reconocimiento internacional a partir de 1948, con el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que expresa: “toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectiva y prohíbe privar a cualquier ser humano arbitrariamente de su propiedad” (ONU, Asamblea General, 1948).

Esta declaración prohíbe formalmente el desplazamiento forzado de la población civil por razones de conflictos armados, y reconoce la obligación que tienen los Estados en materia de reparación integral con los desplazados víctimas en estos contextos. La declaración protege a la población no combatiente que puede verse afectada por un conflicto armado interno, mediante la aplicación del Protocolo II, que en su Artículo 14 indica la protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, como: artículos alimenticios y zonas agrícolas que los producen, cosechas, ganado, instalaciones y reservas de agua potable y obras de riego (Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, 1977).

Naciones Unidas en un informe preparado por Louis Joinet presentó el Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos para la lucha contra la impunidad, que establece el derecho que tienen las víctimas a obtener reparación y resarcimiento, que comprende medidas individuales, de alcance general y colectivo.

A escala individual, las víctimas, ya se trate de víctimas directas o de familiares o personas a cargo, deberán disponer de un recurso efectivo [...] El derecho a obtener reparación deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima [...] a) medidas de restitución (cuyo objetivo debe ser lograr que la víctima recupere la situación en la que se encontraba antes), b) medidas de indemnización (que cubran los daños y perjuicios físicos y morales, así como la pérdida de oportunidades, los daños materiales, los ataques a la reputación y los gastos de asistencia jurídica); y c) medidas de rehabilitación (atención médica y psicológica o psiquiátrica). (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 1997, pág. 10).

A nivel colectivo, los Principios Joinet (1997) establecen medidas de carácter simbólico, la dimensión moral de la reparación, como el reconocimiento público y solemne por el Estado de su responsabilidad, las declaraciones oficiales de restablecimiento de la dignidad de las víctimas y actos conmemorativos que proporcionan el deber de recordar. En el informe se establecen tres medidas concretas de no repetición para evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones que vulneren su dignidad: la primera, la disolución de los grupos armados paraestatales, acción acompañada de medidas de reinserción; en segundo lugar, la derogación de

todas las disposiciones de excepción, legislativas o de otra índole y reconocimiento del carácter intangible o inderogable del hábeas corpus; y en tercer lugar, la separación del cargo de los altos funcionarios implicados en las violaciones graves que se hayan cometido (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 1997).

De lo anteriormente expuesto sobre el derecho a la reparación integral de las víctimas de los conflictos armados, un tema ‘espinoso’ es la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. En tal sentido, los Principios Pinheiro⁷ establecen que:

Las personas afectadas que se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, tienen derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio, y el derecho a un regreso voluntario, en condiciones de seguridad y dignidad. (ONU, Consejo Económico y Social, 2005).

El segundo principio introducido por Pinheiro establece que “todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente” (ONU, Consejo Económico y Social, 2005), o en su efecto, que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial. En el inciso 2.2 se contempla que los Estados tienen una serie de obligaciones. Por tal motivo:

Darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restituida. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho. (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 2005, pág. 7).

En consecuencia, los Principios Pinheiro son determinantes para comprender el concepto de restitución de tierras desde la perspectiva internacional de los derechos humanos. Según lo expresado en el artículo segundo de estos principios, el término restitución se refiere a una forma de reparación equitativa o de justicia restitutiva, por la que las víctimas pueden volver a la situación anterior a dicha pérdida o daño. Se deduce que los principios recogen las experiencias mundiales de negociaciones y resolución de conflictos armados en los que se han implementado modelos de justicia transicional, estos principios son tenidos en cuenta por algunos países que en

⁷ Paulo Sérgio Pinheiro es un abogado brasileño, quien se desempeñó como Relator Especial de la SubComisión de las ONU “sobre la Restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y los desplazados internos de 1998.

medio de transiciones políticas y sociales han generado políticas públicas de restitución de tierras.

Pinheiro recomienda que la restitución de tierras sea expresada como una prioridad en los marcos normativos o regulatorios de todos los casos de desplazamiento forzado en contextos de conflictos armados internacionales o internos.

1.1.2.1 Antecedentes internacionales: Procesos institucionales de restitución de tierras.

A continuación, se documentan algunos procesos de restitución de tierras en África, Europa, Asia y América Latina y esfuerzos que de países para realizar una mejor redistribución de la propiedad rural luego de la firma de acuerdos de paz o de transiciones políticas.

Sudáfrica

En primer lugar, uno de los antecedentes de restitución de tierras más estudiado ocurre en el país de Nelson Mandela:

Hasta 1994, la historia sudafricana a lo largo de los tres siglos anteriores giraba en torno al vergonzoso proceso de apropiación forzada de los derechos patrimoniales de las comunidades nativas a manos de colonizadores europeos y sus descendientes. El proceso comenzó en 1652 con la llegada de los holandeses. ‘Esta apropiación de tierras al por mayor se fundamentó en una noción racista, según la cual los pobladores nativos eran primitivos y salvajes que no eran capaces de ejercer un dominio legal sobre sus tierras’⁸. (Díaz, & Zamora, 2010, pág. 43).

Durante el Apartheid las poblaciones nativas sudafricanas sufrieron un proceso brutal de desalojo por la división racial del territorio a raíz de la llegada al poder del gobierno del nacionalismo blanco en 1948: “Aunque nunca se registraron cifras oficiales del número de personas desplazadas hasta 1960, hay investigaciones que muestran que durante el periodo 1960 a 1982 fueron desalojadas a la fuerza unos 3,5 millones de personas” (Díaz, & Zamora, 2010, pág. 44). En 1990 se da un proceso de negociación entre el gobierno del Apartheid y los grupos opositores:

Las negociaciones constitucionales se centraron en los derechos patrimoniales y la restitución de predios [...] aquellos que sufrieron pérdidas [...] querían que la Constitución les garantizara un instrumento legal para remediar la expropiación forzada. [...] confirieron el derecho a reclamar la restitución de bienes en caso de privación de derechos patrimoniales causados por normas racialmente discriminatorias. En la constitución se

⁸ Richtersveld community and Others v. Alexkor Ltd and Another, 2003 (6) SA 104 (SCA), párrafos 44-46.

estableció como fecha límite el 19 de junio de 1913, es decir, no había acción legal para aquellas expropiaciones que ocurrieron antes de esa fecha [...] Poco después, la primera legislatura democrática de Sudáfrica promulgó la Ley de Restitución de Tierras⁹. (Díaz, & Zamora, 2010, pág. 45).

En ese país, el gobierno democrático “buscaba redistribuir el 30% del territorio agrícola entre 1994 y 1999, a través de los programas de restitución, redistribución y reforma de la tenencia” (Sihlongonyane, 2008, pág. 166). Por consiguiente, con la Ley 22 de 1994 en Sudáfrica se crea una Comisión de Restitución de Derechos sobre la Tierra, organismo encargado de conocer las demandas, investigar los hechos, intentar conciliación y luego remitirlos a la Corte de Procesos de Tierras, en el juicio el demandante debía demostrar que era titular del derecho. “De acuerdo con las estadísticas, se interpusieron 79.696 demandas ante la Comisión de Restitución de Derechos sobre la Tierra. Para julio de 2009, 94,6% de las demandas habían sido resueltas y quedaban pendiente 4.269” (Díaz, & Zamora, 2010, pág. 48).

En un evento realizado en Cartagena el 3 de julio de 2015 denominado; “La tierra: lugar común de las posguerras”, un grupo de “expertos de Kenia, Nepal, Iraq y Sudáfrica hablaron y dialogaron sobre los esfuerzos que llevan en sus países para realizar una mejor redistribución de la propiedad rural luego de los acuerdos de paz” (Verdad Abierta, 2015). En este evento, Mdotswa Vicecomisionado de la Comisión de Restitución y Derechos de Tierras en Sudáfrica en el 2015:

Explica que de los 7,5 millones de personas que se calculaba habían sido despojadas, hasta marzo de 2012, sólo 1,7 millones de personas integradas en 345 mil hogares fueron restituidas, algunas de ellas mediante el pago de compensaciones económicas. El proceso de restitución de 3,2 millones de hectáreas le costó al gobierno unos 18 millones de rands (moneda local), lo que equivale a unos mil 400 millones de dólares.

Además, manifestaba que “quedaron casi 5 millones de víctimas sin restitución, algunas porque no alcanzaron a presentar sus reclamaciones en la fecha límite o porque sus casos de despojo fueron heredados antes de 1913, periodo que no cubrió la Ley de Restitución de 1994” (Verdad Abierta, 2015). El Estado dio la discusión sobre una prórroga a la ley de cinco años, al calcular que podría haber 163 mil reclamaciones más. Conjuntamente, advierte el vicecomisionado que:

Aunque esa idea generó repulsión entre algunos empresarios y agricultores blancos, el gobierno aprobó la Ley de Enmienda de Restitución de Derechos a la Tierra, que entró en vigor el 30 de junio de 2014 y que recibirá

⁹ Ley 22 de 1994 (Sudáfrica) Ley de Restitución de Tierras.

solicitudes hasta junio de 2019. A la fecha se han radicado más de 62 mil nuevas reclamaciones. (Verdad Abierta, 2015).

Bosnia y Kosovo

Remitiéndonos a los casos de restitución de tierras en Europa, encontramos que, “Bosnia-Herzegovina era el Estado con mayor nivel de mezcla de etnias de la antigua Yugoslavia, con un alto grado de respeto, tolerancia y convivencia” (Pašić, 2015). Sin embargo, una parte de la población no estaba de acuerdo con distribución de poder y recursos en el país, y en un ambiente postguerra fría, surgieron movimientos separatistas que produjeron tensiones sociopolíticas. Entre el 29 de febrero y 1 de marzo de 1992 se realizó un referéndum por la independencia de Bosnia, dejando como resultado una participación favorable del 99.4% de los votos.

La declaración de independencia de Bosnia-Herzegovina de la República Federal de Yugoslavia en 1992 desató una cruenta guerra civil entre musulmanes, serbios y croatas, los principales grupos étnicos que habitaban Bosnia-Herzegovina. Temiendo que la separación de Bosnia pudiese poner en peligro la existencia de Yugoslavia como nación, el gobierno central controlado por serbios envió al Ejército Federal Yugoslavo (EFY) para impedir la independencia bosnia e indujo a los serbios bosnios a tomar las armas contra los bosnios independentistas de origen croata y musulmán. De manera simultánea, Croacia envió tropas a la zona noroeste de Bosnia para apoyar a los bosnio-croatas irredentistas. Todas las partes involucradas en la guerra cometieron reiteradas violaciones a la DHI; de hecho, el desplazamiento forzado se convirtió en una estrategia deliberada de las partes, la cual apuntaba a crear áreas étnicamente puras. (FeldmAnn, 2008, pág. 70)

Aproximadamente “cien mil personas murieron en el conflicto y dos millones de personas casi la mitad de la población de Bosnia-Herzegovina fueron desplazadas, un millón de las cuales lo hicieron a nivel interno”. (Pašić, 2015). Bosnia atravesó por un acuerdo de paz que se firmó en Dayton (Ohio) el 21 de noviembre de 1995, que establecía el regreso de las personas refugiadas y desplazadas internas a sus lugares de origen e incluyó el derecho a un alojamiento de vivienda alternativo para desplazados y población vulnerable que estaba ocupando los predios a restituir, lo que permitió un porcentaje de más del 85% de reclamaciones resueltas. Sin embargo:

Los regresos de las minorías—personas desplazadas que ahora serían una minoría étnica en sus lugares de origen—solo repuntaron a principios de la década del 2000 y a mediados de esta década estaba claro que la mayoría de los “retornos” eran ficticios. La gente regresaba a su lugar de origen y se censaba allí sólo para reclamar sus bienes inmuebles con el fin de luego venderlos. Entonces volvían a las zonas en las que su colectivo étnico predominaba. (Pašić, 2015).

Mientras que, en Kosovo, al dejar de gozar de autonomía constitucional como región de Serbia, en marzo 23 de 1989 se desataron unas protestas fuertemente reprimidas, además, a los albanos-kosovares se les quitó el derecho a las viviendas que eran propiedad del Estado. Acompañado de medidas más duras en las que “autoridades serbias y los grupos paramilitares – masacres, intimidación y quema de casas– provocaron el desplazamiento de cientos de miles de albanokosovares de sus hogares. [...] se intensificó una vez comenzó la campaña de bombardeo aéreo de la OTAN contra Yugoslavia” (Díaz, & Zamora, 2010, pág. 50)

El proceso de retorno de los refugiados y desplazados a sus hogares en Kosovo estuvo a cargo de una administración civil interina conformada por miembros internacionales y nacionales, como mecanismo para proporcionar garantías de imparcialidad. Se conocía como Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK). Este mecanismo fue establecido mediante la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU.

El régimen de restitución del patrimonio en Kosovo se estableció con las regulaciones 23 de 1999 y 60 de 2000 de la MINUK¹⁰ [...] En conjunto, estas regulaciones establecieron una Dirección de Vivienda y Patrimonio que contaba la competencia exclusiva de conocer tres categorías de demandas. (ibidem, pág. 52).

Las demandas de Categoría A comprenden aquellas que respondían al recurso para quienes fueron privados de sus derechos patrimoniales, para tener éxito el proceso, la demandante tenía que demostrar haber tenido el derecho patrimonial requerido y que había sido revocado durante el periodo del 23 de marzo de 1989 hasta el 24 de marzo de 1999 por razones discriminatorias. En estos casos las víctimas:

Tenía que demostrar también que, después de la expropiación el primer poseedor no había revendido el inmueble a un tercer comprador de buena fe. [...] si no lograba demostrar un derecho de restitución material, el demandante tenía derecho a recibir una indemnización del Estado. (Díaz, & Zamora, 2010, pág.52).

Las demandas de Categoría B para Díaz, & Zamora (2010) responden a quienes no pudieron registrar de forma legal su dominio sobre el inmueble a raíz de una legislación que impuso restricciones étnicamente discriminatorias (Programa de Medidas “Especiales” o “Provisionales” promulgado en 1990, por la Asamblea de la Republica Socialista de Serbia), siempre y cuando el demandante pudiera demostrar que la adquisición de la vivienda se realizó

¹⁰ Regulación 60 de 2000 de la MINUK sobre Demandas de Vivienda y las Normas Procesales y Probatorias de la Dirección de Vivienda y Patrimonio y la Comisión de Demandas de Vivienda y Patrimonio; Regulación 23 de 1999 de la MINUK sobre la Constitución de la Dirección de Vivienda y Patrimonio y la Comisión de Demandas de Vivienda y Patrimonio.

entre el 23 de marzo de 1989 hasta el 24 de marzo de 1999, y se efectuó según la voluntad de las partes.

En las demandas de Categoría C, según Díaz, & Zamora (2010) se encuentran todos aquellos que habían sido desplazados forzosamente en el contexto del conflicto armado antes, durante y después de la campaña aérea de la OTAN y no habían podido regresar a sus hogares. Para tener un fallo favorable en la demanda debían demostrar el dominio, tenencia u ocupación sobre un inmueble de uso residencial a la fecha del 24 de marzo de 1999 o posterior al conflicto armado, y que no enajenó su patrimonio por su voluntad.

La primera sesión de la Comisión de Procesos de Vivienda y Patrimonio se llevó a cabo en agosto del 2000. Los fallos los aplicaba la Dirección de Vivienda y Patrimonio, que tenía facultad de desahuciar a la parte, que a juicio de la comisión no tenía el derecho de ocupar el inmueble y de restituir al demandante que triunfara en la acción judicial. “Se interpusieron 29.160 demandas antes de la fecha límite. Para junio de 2007, se emitieron todos los fallos correspondientes y en abril de 2008 culminó el proceso de implementación” (Díaz, & Zamora, 2010, pág.54).

Nepal

En el continente asiático, los casos de restitución de tierras más estudiados son los de Irak y Nepal. Verdad Abierta (2015) cita a Raj Joshi¹¹, quien señala que el proceso de Nepal se presenta después de finalizar un conflicto armado de diez años (1996 a 2006) originado por los maoístas, quienes cansados de la corrupción del régimen quisieron imponer un estado comunista.

Cuando en 2006 [entre los maoístas y la entonces Alianza de los Siete Partidos] llegaron a un acuerdo de paz, uno de los principales acuerdos fue devolver todas las tierras que se incautaron durante la década del conflicto armado. Para ello, propusieron cuatro medidas: crear un inventario de los edificios gubernamentales y terrenos públicos y privados que fueron ocupados durante la violencia para regresarlos de forma inmediata; adoptar una política para eliminar la propiedad feudal; garantizarles seguridad económica y social a los trabajadores sin tierra, y asegurar que la propiedad privada no sería en el futuro ni incautada ni controlada. [...] los problemas por tierras avanzan a un paso lento por la desconfianza entre los partidos políticos y su incapacidad para ponerse de acuerdo para desarrollar una agenda sobre la reforma agraria. (Verdad Abierta, 2015).

¹¹ Janak Raj Joshi, subsecretario del Ministerio de Reforma Agraria y Administración de Tierras de Nepal en el 2015.

Joshi señala que alrededor de 25% de las personas en Nepal (6 millones de personas) son campesinos sin tierra, y el censo de 2011 indica que menos del 20% de las mujeres del país son dueñas de tierras. Además, que el acceso a la tierra fue truncado por el poder central desde la década de 1950, evitando la reforma agraria que se pensó realizar en el distrito de Jhapa y al hecho que el gobierno sometió al Movimiento Kanara, que exigía derechos sobre la tierra en Bardiya en 1993. Esto explica por qué en 2004 más de 73 mil familias agricultoras presentaron reclamaciones de tierras ante el Comité de Registro de Tierras.

Finalmente, expresan que la restitución de tierras en Nepal avanza a ritmo lento porque las personas que explotan tierras están en la informalidad o que son baldíos (predios de la Nación), “por lo menos 900 mil individuos están en esa categoría [...] A juicio de Raj Joshi otras dificultades tienen que ver con que los tribunales están atestados de reclamaciones de tierras y que muchos de los funcionarios no cuentan con la formación académica” (Verdad Abierta, 2015) lo que les impide reunir las habilidades para fallar las solicitudes de los reclamantes.

Irak

Irak ha sufrido desde 1979 hasta la actualidad varias olas de violencia que provocaron miles de desplazamientos forzados y abandono de tierras. Una de las guerras más extendidas y con variadas consecuencias se pudo ver por “transmisiones televisivas que mostraron la invasión impulsada entre el 20 de marzo y el 1 de mayo de 2003 por una coalición de países en cabeza de Estados Unidos para combatir al gobierno de Sadam Hussein,” (Verdad Abierta, 2015). El portal cita a Van der Awerdaert¹², quien manifiesta que después de la ejecución en diciembre 2006 de Sadam Hussein, la nación se sumió en múltiples situaciones conflictivas:

Conflictos de tierras generados por violencia sectaria entre sunitas y chiitas; y de forma más reciente, la violencia desatada por los yihadistas del grupo Estado Islámico que generó el desplazamiento interno de 2.500.000 personas y la expulsión de otros 2 millones [...] hacia Jordania y Siria. (Ídem)

El conflicto armado en Irak es impactante, las consecuencias fueron desastrosas: “En las evaluaciones realizadas por la Organización Internacional para las Migraciones¹³ de la ONU (OIM) en 2016, el 90 % de los encuestados en la provincia de Nínive [...] informó la destrucción

¹² Van der Awerdaert, Director de la División de Tierras, Propiedad y Reparaciones de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM).

¹³ OIM (2016) Housing, Land and Property (HLP) Issues facing Returnees in Retaken Areas of Iraq: A Preliminary Assessment pág. 13 bit.ly/IOM-HLP-Iraq-2016.

total de su propiedad” (Sonmez, Shahaan, & Martin, 2018, pág. 35). Estos autores también exponen:

En las evaluaciones del Consejo Noruego para los Refugiados¹⁴ (NRC, por sus siglas en inglés) de febrero de 2018, el 55 % de los encuestados del subdistrito de Hawija, [...] informó que sus viviendas habían sido quemadas o destruidas. En la provincia de Anbar, [...] el 25% de los encuestados señaló la destrucción total de sus viviendas, y otro 19 % informó daños graves. La destrucción y los daños a la propiedad van acompañados por una serie de consecuencias relacionadas, incluyendo la ocupación secundaria de las propiedades, la pérdida de registros de propiedad, desalojos forzosos, saqueos y transacciones inmobiliarias ilegales. (Sonmez, Shahaan, & Martin, 2018, pág. 35).

Verdad Abierta (2015) expresa que, tras el derrocamiento de Hussein, en 2004, el gobierno de transición creó una Comisión de Tierras para restituirle o compensarle de forma económica las tierras a las víctimas que tuvieron que abandonar o les fueron usurpadas por la violencia de las últimas cuatro décadas. La comisión encontró que, si bien el conflicto armado seguía de forma intensa, según el director de la División de Tierras, Propiedad y Reparaciones de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) Van der Awerdaert, en los predios reclamados había nuevos ocupantes. A estas personas se les compensó económicamente, teniendo en cuenta el avalúo comercial de las tierras. Además, indica que al 2008, esta comisión recibió 186 mil reclamaciones de tierras, hasta el momento [2015] se habían resuelto 13 mil, menos del 10 por ciento de los casos presentados. En torno a la restitución de tierras y bienes inmuebles se encuentra en Irak el registro de la expedición en el 2009

La Ley No. 20 sobre la Indemnización para las víctimas de operaciones militares, errores militares y acciones terroristas [...]. Introdujo un sistema de indemnización para las personas que sufrieron lesiones y violaciones de la propiedad en el transcurso de [estas] operaciones. [...] El alcance de la Ley se amplió en 2015, después de los ataques del ISIS, para incluir las nuevas y complejas categorías de daños y perjuicios. También se aplica con carácter retroactivo a los incidentes que ocurrieron durante o después de 2003 (Sonmez, Shahaan, & Martin, 2018, pág. 36).

En un contexto de disminución del recrudecimiento del conflicto armado, con la Ley No. 20 y otras acciones se registró el regreso “de alrededor de 3,9 millones de los 5,8 millones de iraquíes desplazados entre 2014 y 2017, podría parecer que Irak tiene una historia de éxito calificada” (Sonmez, Shahaan, & Martin, 2018, pág. 36). Sin embargo, la situación es compleja y

¹⁴ NRC-IRC-DRC (2018) The Long Road Home: Achieving durable solutions to displacement in Iraq: Lessons from Anbar pág. 16 bit.ly/NRC-IRC-DRC-2018-Anbar.

se dan cuestiones críticas relacionadas con atenuar la competición entre los derechos de las víctimas al retorno y las necesidades de protección (Siddiqui, 2018, pág. 64).

Por lo que, Siddiqui concluye que el país no ha generado las medidas suficientes para garantizar unos procesos de arbitraje y una restitución o compensación adecuada de las propiedades y tierras, y el proceso de retorno puede exacerbar las reclamaciones concurrentes sobre los derechos de propiedad de tierras.

Este proceso presenta también otras dificultades complejas de corregir, que incluso la creación de un marco normativo especial para la restitución de tierras traería peligros al implementarse por el predominio del arbitraje tribal sobre las leyes oficiales. En ese sentido, Siddiqui, expone que el “tejido social [...] [tiene divisiones] demasiado grandes [...], [que se debe] exigir la participación del Gobierno federal y del sector judicial para allanar el camino a una mayor cooperación con las tribus, eliminando poco a poco los sistemas judiciales paralelos” (Siddiqui, 2018, pág. 64).

En suma, la tierra y el patrimonio son de gran importancia para la sociedad, ya que permiten la construcción de las relaciones humanas, la satisfacción de necesidades y se crean arraigos culturales. No obstante, frecuentemente el dominio de la tierra también se relaciona con los orígenes de los conflictos armados y guerras civiles. Por tal motivo, la normatividad internacional sobre los procesos de restitución de tierras en el mundo se ha enfocado en generar condiciones y procedimientos para el reconocimiento, respeto, protección y garantía del derecho que tiene la población víctima de despojo o desplazamiento forzado a la restitución de sus propiedades, para reconstruir sus vínculos con la tierra de la que provienen sus visiones y entendimiento del mundo.

1.2. Justificación

El conflicto armado interno en Colombia afectó de forma profunda la satisfacción de derechos de millones de personas, laceraciones directas sobre el derecho a la vivienda, las tierras y el patrimonio. En los Principios Pinheiro se indica como indispensable que se surta la restitución de tierras mediante una serie de decisiones en las que se reflejan políticas o expedición de normas a implementarse respondiendo a los desafíos de cada contexto de despojo.

Algunas perspectivas de análisis de la implementación de las políticas públicas permiten observar su realidad técnica, política y administrativa a partir de la intervención de los agentes

del Estado y los actores que participan en la ejecución de las acciones, y su influencia en los resultados de las políticas en el bienestar de la sociedad. Por lo tanto, “es fundamental comprender estas perspectivas para analizar adecuadamente los efectos de las políticas públicas sobre los ciudadanos y sus derechos” (Torres-Melo & Santander, 2013, pág. 35).

En esta investigación se analizan las medidas de restitución de tierras porque involucran una actuación entre los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, de manera coordinada que contribuirá a la reparación integral de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras. En el caso colombiano, la restitución de tierras tiene un proceso de dos etapas: Una de carácter administrativo y otra judicial, con unos procedimientos que se complementan, desde la perspectiva teórica de análisis de la implementación de políticas públicas denominada enfoque top down (arriba-abajo), se indica que, cuando las autoridades aprueban una política pública, es puesta en práctica tal y como fue estipulada en el diseño.

Como se mencionó anteriormente, en las políticas públicas de restitución de tierras la implementación involucra al poder ejecutivo y al sistema judicial. No es tan visible lo que el enfoque top down (arriba-abajo) expone de “una separación entre la etapa política —de formulación— y la de implementación, que sería una etapa técnica, especializada y ejecutada a través de procedimientos y estructuras administrativas” (Navarrete Yáñez & Figueroa Rubio, 2013, pág. 84). Es decir, la implementación de la política pública no es direccionada por una autoridad ejecutiva, sino que son los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras quienes determinan qué se debe implementar para satisfacer el derecho a la reparación integral de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras.

Bajo ese parámetro, la restitución de tierras a víctimas del conflicto armado en el marco de la Ley 1448 de 2011 contiene una variedad de disposiciones reglamentadas con una variedad de decretos, por ejemplo, en el artículo 75 se define la titularidad del derecho a la restitución de tierras:

Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º¹⁵ de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente (Ley 1448 de 2011).

¹⁵ En el artículo 3º de la ley 1448 de 2011, se indica que “se consideran víctimas, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de

Esta investigación es relevante, ya que hace un análisis sobre casos de restitución de tierras en el municipio de Jamundí, y la reconstrucción de las memorias sobre la implementación de una política pública que encierra una forma particular de intervención estatal, mediada por la influencia de dos poderes públicos en el devenir de las víctimas del conflicto armado reconocidas con el derecho a la restitución de tierras. Se propone contribuir al análisis de las acciones de restitución de tierras y los complementos de la post-restitución, que contienen los fallos respecto al restablecimiento de derechos. Además, es importante el análisis de los obstáculos y facilidades que afrontaron las personas solicitantes de restitución de tierras en Jamundí, mediante el diseño y análisis documental que se realiza en este trabajo de investigación.

Teniendo en cuenta que los territorios rurales de Jamundí presentan mayor abandono estatal y se han convertido en un campo de disputa armada entre múltiples actores legales e ilegales, se hace relevante realizar indagaciones que presenten evidencias sobre los detonantes que llevaron a sus pobladores a perder sus predios o baldíos, cuya propiedad pretendían adquirir por adjudicación. Esta investigación es trascendental para documentar los avances de la implementación de la restitución de tierra tras finalizar su periodo de ejecución (10 de junio de 2021). La indagación realizada es significativa para aportar a los procesos de mejora continua que realizan las entidades públicas relacionadas con los derechos de las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras.

Además, es importante reconocer las particularidades que subyacen los componentes de las sentencias de restitución de tierras en Jamundí, ya que estos detalles pueden explicar el por qué siguen personas sin ser restituidas y evidenciar cómo se encuentran las víctimas que fueron beneficiadas con esta política pública. La revisión de tales condiciones permite dar cuenta de los procesos que se llevan a cabo en los predios de los beneficiados, para desembocar en el mejoramiento de la calidad de vida de la población circundante a los predios.

En consecuencia, esta investigación se inscribe y pretende aportar al análisis de las políticas públicas, mediante la producción de conocimientos sobre los problemas políticos,

infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. También en el artículo se consideran víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

sociales y administrativos que rodean la política pública de restitución de tierras en uno de los espacios territoriales del sur del departamento del Valle. Por ello, se centra toda la atención en un momento de su ciclo, la implementación, analizando si la restitución de tierras en Jamundí responde a los objetivos constitutivos de dicha política.

Realizar un análisis de la implementación de política pública implica detallar su cadena de valor y en efecto conocer sus insumos, actividades y productos. En el caso de la restitución de tierras en el sur del Valle del Cauca, este análisis permite detectar los problemas en la ejecución que permitan explicar los resultados y para discernir si las fallas de la restitución de tierras se deben a errores en la implementación, o bien al diseño inicial.

1.3. Planteamiento del problema

Esta investigación se realiza a partir del análisis de la implementación en Jamundí de la política pública de restitución de tierras que contempla la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, considerando el despojo y abandono obligado de tierras como las situaciones más complejas de resolver, mientras el conflicto armado está activo, debido a la multiplicidad de actores, e intereses que interactúan en la apropiación de las tierras, mayoritariamente rurales.

Además, hay que tomar en consideración el hecho de que más de una persona puede tener el derecho de propiedad sobre el mismo predio. Por ejemplo “el derecho de propiedad sobre la tierra puede dividirse entre un arrendatario [...] y un propietario, entre arrendatario y terrateniente. [...] parece que un arrendatario tiene pocos incentivos para mejorar la tierra [...] porque confiere un beneficio gratuito al terrateniente” (Posner, 1998 pág. 75) o utilidades sin esfuerzo al propietario.

La falta de incentivos que tienen quienes usan la tierra sin ser poseedores por la escasez de garantías de los retornos de sus esfuerzos al realizar mejorías a la tierra, se presentan también en contextos donde los poseedores de predios o explotadores de baldíos (tierras de la nación) cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, se enfrentan a situaciones de conflicto armado en las que actores ilegales les disputan el uso o la tenencia de las tierras.

En la problemática del despojo y abandono forzado de tierras en Jamundí, es primordial analizar las dinámicas y complejidades sociales, económicas, y políticas que surgen en el Valle del Cauca debido a su transformación en la primera mitad del siglo XX, al pasar de tener una actividad agropecuaria amplia a usos de la tierra direccionados en una “extensiva economía de

los ingenios azucareros en detrimento de la diversidad de cultivos, la propiedad y la redistribución” (Estrada, 2010, pág. 37). Como consecuencia, los propietarios de esas tierras, parcelas y haciendas migraron de zonas rurales a ciudades intermedias y fueron empleados por los ingenios azucareros como corteros, en actividades de siembra, recolección y transformación de la caña en sus derivados o como trabajadores de las grandes haciendas.

Aunque el Valle del Cauca posee unas singularidades en materia del uso de la tierra, el contexto del conflicto armado no es muy diferente al resto del país. La interacción de los habitantes rurales de Jamundí con grandes grupos económicos, legales e ilegales del Valle del Cauca desde finales de la década de 1970, y comienzos de 1980 presenta una relación problemática con el disfrute del derecho a la tierra:

Las rutas diseñadas por narcotraficantes para la comercialización de drogas ilícitas [...], modificaron extensas zonas que vinculaban geográficamente el norte, el centro y el sur del departamento. La Costa del Litoral Pacífico tuvo cambios sociales y económicos derivados de la confrontación entre paramilitares y guerrilleros. El conflicto armado redefinió la geografía regional y política del Valle del Cauca con severos impactos sobre el ecosistema y las poblaciones (Estrada, 2010, pág. 37).

El departamento despunta como una zona estratégica para la distribución de drogas ilícitas, iniciando por la subregión del sur¹⁶ el Cartel de Cali, con su desintegración surge el cartel del norte del Valle¹⁷, en alianza con narcotraficantes con operaciones en Buga, región centro¹⁸ del departamento. Finalmente, dicha actividad se concentra en la subregión Pacífico¹⁹ y se mantiene latente en todo el ente territorial. En efecto, se han involucrado una serie de actores del conflicto armado colombiano, registrados y mencionados en el marco contextual de este documento.

¹⁶ Cali y las ciudades vecinas conforman una aglomeración urbana más importante en el suroccidente del país. La subregión sur del Valle del Cauca: está conformada por 11 municipios: Cali, Palmira, Candelaria, Dagua, El Cerrito, Florida, Jamundí, La Cumbre, Pradera, Vijes y Yumbo (Gobernación del Valle del Cauca, 2020).

¹⁷ La subregión del norte del Valle está conformada por 16 municipios: Cartago, Alcalá, Argelia, Ansermanuevo, Bolívar, El Águila, El Cairo, El Dovio, La Unión, La Victoria, Roldanillo, Toro, Obando, Versalles, Ulloa y Zarzal (Gobernación del Valle del Cauca, 2020).

¹⁸ La Subregión centro está conformada por 14 municipios: Buga, Tuluá, Andalucía, Bugalagrande, Caicedonia, Calima-Darién, Ginebra, Guacarí, San Pedro, Sevilla, Trujillo, Restrepo, Riofrío y Yotoco (Gobernación del Valle del Cauca, 2020).

¹⁹ La subregión Pacífico del Valle del Cauca solo está conformada por el municipio de Buenaventura, puerto más importante del Pacífico colombiano (Gobernación del Valle del Cauca, 2020).

Algunas de las secuelas causadas por el conflicto armado en Jamundí son los homicidios, las masacres, más de un centenar de secuestros, y reclutamiento de menores y campesinos y moradores que se vieron o fueron forzados a abandonar sus tierras, viviendas y cultivos. Son once mil ciento cincuenta y ocho (11.158) las personas desplazadas forzadamente (expulsadas del municipio) incluidas en el Registro Único de Víctimas en Jamundí a fecha de corte 31 de diciembre de 2017 (mitad del periodo de implementación de la política pública).

Un número significativo de las víctimas del conflicto armado en Jamundí están relacionadas por alguna de las siguientes causas: primero, porque fueron o se vieron obligadas a vender sus tierras o propiedades por necesidades generadas por la violencia armada y las condiciones de venta fueron inequitativas; segundo, porque sufrieron amenazas para que abandonaran sus viviendas, tierras y/o propiedades; tercero, porque hubo falsificación de su firma para vender sus predios con mentiras; y cuarto, porque fueron expulsadas del municipio desde el 1ro de enero de 1991²⁰ hasta el 2017, por los actos de violencia armada.

En el periodo comprendido entre 2011 al 2017, Jamundí recibió 14.547 personas que se registraron como víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 1: Víctimas de desplazamiento forzado por el conflicto armado en Jamundí (1991-2017)

VIGENCIA	PERSONAS EXPULSADAS	PERSONAS RECIBIDAS	PERSONAS DECLARADAS
Antes de 1991	146	131	0
1991	38	67	0
1992	27	24	0
1993	19	24	0
1994	15	15	0
1995	81	65	0
1996	31	85	0
1997	68	66	0
1998	106	145	0
1999	166	88	0
2000	1.663	1.919	488
2001	1.170	1.928	1.707

²⁰ No se toman en consideración los datos anteriores al 1° de enero de 1991 porque en la Ley se indica que respecto a la restitución de tierras los casos no serán objeto de reparación. Aunque si son objeto de otro tipo de reparación si los hechos se registraron posterior a 1985.

2002	1.888	1.883	1.333
2003	521	536	182
2004	363	393	78
2005	322	523	247
2006	426	685	391
2007	545	840	566
2008	584	739	506
2009	387	788	792
2010	345	530	983
2011	322	541	950
2012	475	580	886
2013	514	668	1.553
2014	344	556	1.742
2015	339	421	698
2016	208	233	329
2017	191	205	313
Total	11.158	14.547	13.744

Fuente: elaboración propia, datos del Registro Único de Víctimas (RUV) RNI - Red Nacional de Información. Fecha de corte: 01 sep. 2019

Los datos RUV evidencian un alto número de personas expulsadas de Jamundí en el contexto del conflicto armado, por lo que resulta particular el reconocimiento de tan solo 72 personas a enero 1 de 2020 como víctimas por pérdida de bienes muebles o inmuebles, y el reconocimiento de tan solo 8 víctimas de abandono o despojo forzado de tierras.

El bajo número de personas reconocidas como víctimas de abandono o despojo forzado de tierras en Jamundí se refleja en las escasas solicitudes de inscripción de predios y personas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente. Por lo anterior, las sentencias de restitución de tierras en el ente territorial durante ese periodo son escasas²¹. Además, los datos del Registro Único de Víctimas reflejan que subsisten las problemáticas que conllevaron al despojo y abandono de tierras en el ente territorial.

Se visualiza que desde 2011, cuando se formuló la Ley 1448 “Ley de víctimas y restitución de tierras”, transcurren seis meses para que sea reglamentada, aunque su puesta en práctica no se limita a las acciones de las autoridades administrativas, como suele suceder con

²¹ En Jamundí se ha fallado tres (3) casos de restitución de tierras, transcurrido seis (6) años desde la expedición de la ley a 2017, lo que establece un precedente de la baja implementación de la política pública en el ente territorial. El avance de la implementación es alarmante, dado que el periodo de vigencia de la Ley 1448 de 2011 se aprobó por 10 años.

las políticas públicas. El diseño de la política pública estipula que las autoridades ejecutivas (Unidad de Víctimas) registran a las víctimas, y surten el proceso administrativo. Estas acciones hacen parte de los esfuerzos por restituir a las víctimas y autorizar el retorno a sus propiedades con el respaldo normativo, por medio de una decisión judicial que permita la garantía jurídica de la tenencia de la tierra. No obstante, desde que se aprobó la política se advirtió que el país no contaba con los recursos suficientes para su implementación, y se requiere que las condiciones ambientales, de seguridad, prevención de riesgo y dotación de servicios sean óptimas para que jueces y magistrados especializados puedan ordenar que las víctimas regresen a sus propiedades.

1.3.1. Pregunta problema

¿Cómo se ha implementado la política pública de restitución de tierras en Jamundí (Valle del Cauca) entre 2011 y 2017?

1.3.2. Preguntas-problemas específicas

¿Cuáles son los componentes de la política pública de restitución de tierras incluidos en las medidas de reparación integral que ordenaron los jueces y magistrados en los procesos de restitución de tierras en Jamundí entre 2011 y 2017?

¿Cuáles fueron los avances en los procesos de inscripción de predios y personas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas y el retorno a tierras y/o bienes inmuebles de las víctimas en Jamundí entre 2011 y 2017?

¿Cuáles son los resultados de la implementación de la política pública de restitución de tierras en Jamundí entre 2011 y 2017?

1.4. Estrategia metodológica

La ejecución de la investigación se desarrolló en tres etapas. La primera consistió en realizar un barrido de información del registro de las víctimas del conflicto armado en Jamundí, por hechos de despojo y abandono de tierras, que habían presentado procesos de exigencia de reparación y les habían restituido sus predios, como se indica en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Con esa información se buscó cotejar los elementos contemplados en la

política pública de restitución de tierras con los contenidos de los fallos judiciales de las personas beneficiarias.

La segunda etapa consistió principalmente en clasificar los obstáculos del funcionamiento de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y su influencia en el nivel de avance de los procesos de retorno a sus tierras y/o bienes inmuebles de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras en Jamundí. Se identificó la cadena de procesos ejecutados y se valoró su adecuación respecto a lo previsto en los fallos de restitución.

Por último, una tercera etapa incluyó un trabajo de análisis de casos de restitución de tierras, para comparar la correspondencia entre los bienes, servicios o prestaciones determinadas en los tres (3) fallos de Restitución de Tierras en Jamundí con la calidad prevista para transformar las condiciones de vida de los involucrados de manera integral que contempla la política pública.

La metodología pretendió evidenciar los aspectos organizacionales, institucionales y la discrecionalidad de los implementadores de la política pública de restitución de tierras a nivel local. Por ello, se recurre al análisis documental para puntualizar las directrices de las normas y la manera como los implementadores reportan la información de sus acciones, el estudio de caso es de utilidad en la investigación para explorar en detalle las causas, modo y lugar del despojo de tierras, los bienes y servicios que se ordenaron entregar a los beneficiados de la política pública en Jamundí en el periodo de estudio y las consideraciones tenidas en cuenta en la toma de esas decisiones. De igual forma, se realizaron entrevistas a actores institucionales para indagar si la sola norma presentaba todos los elementos de la política pública en los que se basaron sus actuaciones o si fue necesario recurrir a la experiencia y documentos adicionales al marco legal para tomar una decisión la restitución de tierras y la implementación de las medidas complementarias.

1.4.1. Método

El método es “el instrumento mediante el cual se desarrolla y se verifica una teoría, lo que conlleva a recoger datos, formulas y contrastar hipótesis, así como a deducir conclusiones sustanciales” (Landman, 2011, pág. 41). Para analizar la implementación de la política pública de restitución de tierras en Jamundí, las técnicas utilizadas han sido esencialmente cualitativas.

Rueda (2007)²² define la investigación cualitativa “como un proceso en donde intervienen varias visiones que tienen como objetivo dividir los fenómenos y determinar las relaciones que existen entre sus componentes” (Portilla, Rojas, & Hernández, 2014, pág. 91).

Los métodos cualitativos pueden “concebirse como un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo “visible”, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos. Es naturalista [...] e interpretativo” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, pág. 9). Los diseños cualitativos tienen diversas tipologías “tal tipología considera los siguientes diseños genéricos: a) teoría fundamentada, b) diseños etnográficos, c) diseños narrativos y d) diseños de investigación-acción” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006, pág. 689). Caracterizándose esta investigación por desarrollarse desde el método cualitativo que propició un análisis descriptivo, revisión de documentos y el estudio de casos.

1.4.2. Tipo de investigación

El tipo de estudio que se realizó está enmarcado en la investigación descriptiva. Las investigaciones de tipo descriptiva consisten, fundamentalmente, en caracterizar un fenómeno o situación concreta indicando sus rasgos más peculiares o diferenciadores. Este tipo de investigación “comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, y la composición de los fenómenos [...] La investigación descriptiva trabaja sobre la realidad de hecho, y su característica fundamental es la de presentarnos una interpretación correcta” (Tamayo, 2002, pág. 46).

En esta investigación se destacan los procedimientos y los productos de la política pública para presentar la mayor cantidad de detalles que permiten verificar si los procesos de reparación integral cumplen con los principios de satisfacción del derecho a la restitución de tierras. El propósito de la descripción es exponer los hechos, analizar las sentencias y su aplicación, por medio de una clasificación de sus contenidos.

²² **Rueda, M. (2007).** La investigación etnográfica y/o cualitativa y la enseñanza en la universidad. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12(34), 1021-1041.

1.4.3. Técnicas de recolección de información

Para la recolección de datos las técnicas que se utilizan para conocer la implementación de la Ley 1448, en especial, en el componente de restitución de tierras en Jamundí, se aplicó un análisis documental: “sus consideraciones principales se relacionarán [...] con el modo de descubrir inicialmente los documentos, obtenerlos luego y, después efectuar alguna forma de registros de ellos” (Rapley, 2014, pág. 32).

La anterior técnica se aplica alrededor de las siguientes fuentes de rastreo de la información: Informes derivados de sistemas de monitoreo del programa (informes anuales de gestión e informes de implementación de programas de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios de la Unidad de Restitución de Tierras), reporte de bases de datos administrativas; y documentos oficiales, como leyes o decretos, que regulan o inciden de alguna manera en la intervención, sentencias de restitución de tierras, y documentos que forman parte del expediente administrativo de las normas anteriores, como las memorias de exposición de motivos.

Se realizó un análisis bibliométrico, definido como “un método documental [...] sus objetivos son, el estudio del tamaño, crecimiento y distribución de los documentos científicos y la indagación de la estructura y dinámica de los grupos que producen y consumen dichos documentos y la información que contienen” (De Dios, Moya, & Hernández, 1997, pág. 236). Análisis que se aplicó en específico para conocer el tamaño y distribución de los documentos científicos sobre restitución de tierras en las colecciones de información organizada Web of Science, EBSCOhost ERIC y en red social Academia.edu, y en los repositorios académicos de la biblioteca de la Universidad del Valle, la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad EAFIT.

Se realizaron entrevista de tipo semiestructurada, ya que se requería un grado de flexibilidad para abordar a los participantes, debido a que se contaba con un grado de información que podía guiar preguntas planeadas que se fueron ajustando. La elección de esta técnica se realizó porque con los primeros acercamientos con los participantes se pudo constatar que surgían interrogantes sobre la política pública que no estaban contemplado en la investigación y este tipo de entrevistas permitió redirigir el enfoque para que los funcionarios pudieran aportar datos que muchas veces se quedan fuera de los informes. Para Torruco, Díaz,

Martínez, y Varela (2013, pág. 164) otra manera de denominar la entrevista semiestructurada es entrevista etnográfica, ésta:

Se puede definir como una “conversación amistosa” entre informante y entrevistador, convirtiéndose este último en un oidor, alguien que escucha con atención, no impone ni interpretaciones ni respuestas, guiando el curso de la entrevista hacia los temas que a él le interesan. Su propósito es realizar un trabajo de campo para comprender la vida social y cultural de diversos grupos, a través de interpretaciones subjetivas para explicar la conducta del grupo.

Se realizaron cuatro (4) entrevistas semiestructuradas, en las que participaron un funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca, un funcionario de la Alcaldía de Jamundí, un funcionario de la Gobernación del Valle y un abogado adscrito al despacho 3 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de Cali. La elección de los entrevistados se realizó teniendo en cuenta sus roles directivos y responsabilidad en la implementación de la política pública a nivel regional y local, para obtener información sobre sus percepciones y opiniones acerca de sus valoraciones de la restitución de tierras, conocimiento especializado sobre determinados elementos del diseño, implementación, impactos o contexto de aplicación.

Se optó por no entrevistar a las víctimas solicitantes de restitución de tierras por las reservas de la información, y por estar presentándose en el municipio de manera activa las situaciones de conflicto armado; escenario que se hizo aún más visible al momento de desarrollar la investigación. Mientras que se descartó entrevistar a los favorecidos con las sentencias, ya que se contaba con amplia información que estos aportaron de manera juramentada en sus procesos. Además, se definió un alcance de la investigación que permitiera profundizar en el análisis de los recursos: humanos, físicos y económicos con los que se contaba para restituir jurídica y materialmente las tierras a los despojados y obligados a abandonarlas en Jamundí entre 2011 al 2017, en conjunto con la descripción de los bienes y servicios que determinaron las autoridades judiciales en cada caso.

1.4.4. Tipo de análisis

El análisis de la implementación de política pública de restitución de tierras en Jamundí entre 2011 al 2017, consistió en verificar los recursos: humanos, físicos y económicos, los procesos, los bienes y servicios que determinaron las autoridades judiciales para restituir jurídica y materialmente las tierras a los despojados y desplazados del municipio. En consecuencia, se realizó primero una exploración de textos, “exploración [que] depende a menudo de centrarse en

lo que se dice -y en cómo se desarrolla un argumento, idea o concepto específico- como centrarse en lo que no se dice, los silencios, las pausas o las omisiones” (Rapley, 2014, pág. 148). Durante el estudio, el análisis de las sentencias facilitó la comprensión de los productos generados, ya que los encargados de decidir las acciones de restitución son los mismos garantes del cumplimiento de las normas.

Tabla 2: Matriz operacionalización de las variables

OPERACIONALIZACIÓN DE LAS CATEGORIAS			
OBJETIVOS	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	Técnicas y fuentes
Características de la política	Componentes de la política pública	Ruta de restitución de tierras	Análisis documental: Ley 1448 de 2011 y decretos reglamentarios, textos y artículos académicos, Leyes, Planes de Desarrollo municipal, departamental y nacional, CONPES; resoluciones internacionales, decretos, reporte de bases de datos administrativas, sentencias de restitución de tierras, y documentos que forman parte del expediente administrativo. Entrevistas semiestructuradas: un funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca, y un abogado adscrito al despacho 3 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de Cali
		Procedimiento de restitución de tierras	
		Organización interna	
		Estructuras organizativas	
		Procesos de producción y prestación de los servicios	
		Relaciones interorganizativas	
		Actores que intervienen	
Examinar los procesos de inscripción de predios y personas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas y el retorno a tierras y/o bienes inmuebles de las víctimas en Jamundí entre 2011 y 2017.	Características de la restitución de tierras en Jamundí	Solicitudes de restitución	Análisis documental: Ley 1448 de 2011 y decretos reglamentarios, reporte de bases de datos administrativas y sentencias Entrevistas semiestructuradas: un funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca, un funcionario de la Alcaldía de Jamundí, un funcionario de la Gobernación del Valle y un abogado adscrito al despacho 3 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de Cali
		Condiciones de los hechos victimizante	
		Identificación de los predios	
		Avances de las rutas	
		Trámites de solicitudes	
		Representación jurídica de las víctimas	
Analizar los fallos de restitución de tierras en Jamundí y los resultados de la política pública entre 2011 y 2017	Resultados y productos entregados en la implementación	Competencias para decidir los procesos de restitución	Documental: resoluciones, reporte de bases de datos administrativas, sentencias de restitución de tierras, y documentos que forman parte del expediente administrativo. Entrevistas semiestructuradas, en las que participaron un funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca, un funcionario de la Alcaldía de Jamundí, un funcionario de la Gobernación del Valle y un abogado adscrito al despacho 3 de la Sala Civil
		Perfil de las víctimas beneficiadas	
		Bienes y servicios otorgados	
		Medidas de protección al restituido	
		Seguridad jurídica de la restitución	

		Capacidad de maniobra del decisor	Especializada en Restitución de Tierras de Cali
--	--	-----------------------------------	---

Fuente: elaboración propia

El análisis de la información del proceso de restitución en el municipio y su desempeño se realizó a fin de conocer los avances en la consecución de los resultados previstos en el diseño de la política pública, lo que permitió definir los efectos de la gestión institucional en la garantía de los derechos y la satisfacción de las necesidades de la población despojada y obligada a abandonar sus predios en Jamundí.

Se propende por un estudio de casos en concordancia con la propuesta analítica de Lederach (1998) en la que expone que, para poder tener una perspectiva general de los conflictos, se deben identificar las partes que intervienen, el problema que los origina, el proceso de gestión, transformación o manejo de los conflictos, y las partes involucradas en la resolución del problema. Los estudios de caso son:

Recogida de información en profundidad concentrada en un proceso concreto, o en una localización concreta, o en un grupo de usuarios determinado dentro de un mismo programa. (...). Sirve para lograr una comprensión profunda de las especificidades de la implementación en determinadas circunstancias. (Lázaro, B., & Obregón, I, 2009, pág. 35)

En el análisis de los casos, se determinó indagar y entender qué tipo de actores intervienen, con qué intereses a corto o largo plazo, las estrategias y recursos empleados para avanzar en la satisfacción del derecho a la reparación integral a las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras; esto desde un enfoque de análisis del proceso social de implementación de las políticas públicas. Puesto que, el modelo de análisis posibilita observar la discrecionalidad de los funcionarios para disponer de márgenes de autonomía, que les permiten reinterpretar a las directivas, adaptar sus respuestas, generar procedimientos y completar las ‘lagunas’ de la política pública.

1.5. Objetivos

1.5.1. Objetivo general

Analizar la implementación de la política pública de restitución de tierras en Jamundí (Valle del Cauca) entre 2011 y 2017.

1.5.2. Objetivos específicos

- ♦ Describir los componentes de la política pública de restitución de tierras incluidos en las medidas de reparación integral que ordenaron los jueces y magistrados en los procesos de restitución de tierras en Jamundí entre 2011y 2017.
- ♦ Examinar los procesos de inscripción de predios y personas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas y el retorno a tierras y/o bienes inmuebles de las víctimas en Jamundí entre 2011 y 2017.
- ♦ Analizar los fallos de restitución de tierras en Jamundí y los resultados de la política pública entre 2011 y 2017.

CAPÍTULO II

2. MARCOS DE REFERENCIAS

En este capítulo se registra y aborda la producción académica sobre la restitución de tierras, a partir del análisis bibliométrico de algunos artículos publicados entre 2012 y 2018. Se realiza una discusión sobre los referentes teóricos, conceptuales y normativos en materia de políticas públicas en el campo de la restitución de tierras, y se estudian autores que han guiado el abordaje de investigaciones, centradas en el análisis de la implementación de políticas públicas de reparación integral a víctimas del conflicto armado en Colombia.

Finalizando este apartado se relaciona la normatividad de la política pública de reparación integral a víctimas del conflicto armado enfocada en la restitución de tierras; primordialmente se presentan las normas que complementan la aplicabilidad a nivel nacional y local, destacando actores e instituciones que intervienen en la ejecución de la política pública.

2.1. Estado del arte

Teniendo en cuenta que la restitución de tierras hace parte de las medidas de reparación integral a víctimas del conflicto armado, para elaborar este estado del arte se buscaron antecedentes en bases de datos académicas²³ del concepto “reparación” (repair) y como escenario de búsqueda la colección de información organizada Web of Science. Se encontraron 110.442 escritos, al agregar un segundo concepto “víctimas” (victims), resultaron 187 documentos, y al anexarle una tercera palabra “conflicto” (conflict) se obtuvieron 38 textos. Mientras que los mismos tres descriptores en la base de datos EBSCO host ERIC, registraron 41 resultados.

Al reducir los márgenes de búsqueda a publicaciones de los últimos cinco años relacionadas con la restitución de tierras (land restitution), en la base de datos Web of Science se obtuvieron 127 resultados y solo uno en EBSCOhost ERIC.

Se buscó además información en el portal en formato de red social Academia.edu²⁴, donde se encontraron 1.603 papers que tienen títulos relacionados con la restitución de tierras; los intereses de investigación de la búsqueda fueron: restitución de tierras, política de restitución de tierras, reparación y restitución de tierras, y restitución de tierras en Colombia.

²³ La Universidad del Valle tiene acceso a aproximadamente 15 bases de datos especializadas. La búsqueda en estos repositorios se realizó el 28 de marzo y 4 de abril de 2019.

²⁴ Realización de la búsqueda el 4 de febrero de 2020.

En la revisión de antecedentes sobre restitución de tierras en repositorios académicos nacionales, se encontraron 411 documentos en la base de datos de la biblioteca de la Universidad del Valle²⁵, tomando como punto de partida la fecha de publicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011) y hasta el año de realización de la consulta (2019). En ese sentido, cuando se hizo la precisión y se utilizaron los descriptores “restitución de tierras”, sumado a los criterios de selección “víctimas” y “conflicto armado”, en ese repositorio se obtuvieron 128 documentos (distribuidos en 97 publicaciones académicas, 18 libros, 6 libros electrónicos, 4 recursos electrónicos y 3 disertaciones/tesis).

Al consultar el 18 de mayo de 2019 en el repositorio institucional de la Universidad Nacional de Colombia, se hallaron 1.652 documentos relacionados con la restitución de tierras; al buscar explícitamente escritos en los últimos cinco años que tuvieran por título “restitución de tierras”, el volumen de textos se redujo a 13 documentos, enfocados en el proceso de restitución de tierras en Colombia. Dichos archivos contienen ocho tesis; siete de maestría y una de doctorado, los cinco textos restantes fueron artículos académicos.

Finalmente, el mismo día que se indagó información sobre la restitución de tierras en el repositorio de la Universidad Nacional, también se realizó la búsqueda en el sitio web institucional de la Universidad EAFIT, y arrojó solo cuatro escritos, enfocados en la compensación, la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la tierra como eje central del conflicto armado en Colombia y los efectos de la Ley 1448 de 2011, junto al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014, en la concentración de la tierra en el país.

La búsqueda de información consultada para toda la investigación se amplió a informes derivados de sistemas de monitoreo de la política pública de restitución de tierras en Colombia; bases de datos administrativas; revisión de documentos oficiales, como leyes y decretos que regulan o inciden de alguna manera en la restitución de tierras, sentencias de restitución de tierras en Jamundí, documentos del expediente administrativo de las normas que hacen parte del marco legal, entre otras, las memorias de exposición de motivos.

Otros documentos referenciados en el siguiente estado del arte se localizaron por estar citados en alguno de los escritos revisados. Finalmente, puntualizamos que, para la construcción de este capítulo, principalmente los documentos que se analizaron fueron tesis de maestría y

²⁵ Realización de la búsqueda el 18 de mayo de 2019.

doctorado, y artículos académicos de investigación, dado que se pretendía resaltar la forma en que diferentes autores con formación en posgrado han tratado e investigado el tema.

Durante la revisión de estos documentos se encontró información que puede clasificarse como investigaciones sobre las medidas de reparación integral a víctimas, enfocadas en revisar los procedimientos de la política pública de restitución de tierras, e investigaciones sobre las dificultades y avances o efectos de la restitución de tierra. De la literatura analizada, se deduce que la reparación integral a las víctimas en Colombia responde a la legislación y el ordenamiento jurídico nacional e internacional y al activismo judicial²⁶ de la Corte Constitucional, que ha conllevado a que la restitución de tierras se constituya en una medida de reparación que favorece a las víctimas mayoritariamente, y no a los victimarios. Se indica que la restitución de tierras es un elemento de la justicia transicional, ya que es una medida judicial y política utilizada para compensar o resarcir a las víctimas de despojo de tierras.

Los procedimientos de restitución de tierras a partir de la implementación de la Ley 1448 de 2011 constituyen uno de los temas recientes de análisis en el campo de las políticas públicas y la gestión pública, que ha sido investigado y sistematizado por numerosos académicos (Edelman & León, 2014; Villa e Insuasty, 2016; Bustamante, 2015; Ponce, 2016). Por ejemplo, Marcelo Ponce (2016) resalta que con anterioridad a la expedición de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional, mediante los autos de seguimiento relacionados con la Sentencia T-025 de 2004, definió como obligación para el Estado colombiano la necesidad de redefinir la política de tierras a favor de la población víctima del desplazamiento forzado.

Es así como el auto de seguimiento No. 008 de 2009, exhorta al Estado colombiano a “(III) Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de Restitución de Tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.)”. En cumplimiento de este mandato constitucional, el Legislador diseñó una herramienta de justicia transicional que respondiera a varias de las solicitudes de la Corte Constitucional (Ponce, 2016, pág., 39)

El autor concluyó que los procedimientos de restitución de tierras en Colombia, previstos en la ley 1448 de 2011, están diseñados como herramientas jurídicas que contemplan una acción mixta, una parte administrativa y otra judicial, que permiten el acceso a la administración de

²⁶ El activismo judicial “es un tipo de relación que establecen los jueces con las personas y con los otros órganos del Estado, a partir de una decisión caracterizada por delimitar los alcances de las normas jurídicas, estableciendo significados que no surgen de la literalidad de esas normas, y que pueden incluir la definición de políticas públicas o la invalidación de las decisiones o de las políticas públicas diseñadas por otros órganos estatales” (Feoli V., 2015)

justicia a aquellos sujetos de especial protección constitucional, aplicando procedimientos expeditos y flexibles. En virtud de este hallazgo, Ponce extrajo la inferencia que la aplicación de las normas sustanciales y procesales son determinantes para lograr la efectiva restitución material y jurídica de los predios abandonados o despojados en el contexto del conflicto armado interno.

Nelson Sánchez (2016) analiza el tratamiento teórico de la restitución de tierras y expone que la relación entre los conceptos de justicia social y justicia transicional no ha sido pacífica. Por ello, muestra que:

La forma como se originó y ha evolucionado el campo de lo que hoy se denomina justicia transicional ha dado lugar a una controversia sobre si dentro de sus objetivos está o no la transformación de condiciones estructurales de pobreza, discriminación y exclusión. Parte de la academia especializada ha esbozado razones históricas, conceptuales y prácticas para sugerir que la lucha por la justicia en contextos de transición debería estar concentrada en procesos de responsabilidad individual de corto plazo, en lugar de embarcarse en procesos más estructurales y de largo aliento, como los que se requerirían para enfrentar dichos problemas. No obstante, tanto la experiencia comparada reciente como esfuerzos teóricos contemporáneos han demostrado que buena parte de estos reparos están basados en distinciones artificiales, mitos sobre la dicotomía de los derechos o en concepciones limitadas de los conflictos. (Sánchez, 2016, pág. 113)

La discusión sobre cómo se relacionan los conceptos de justicia social y justicia transicional para Sánchez es necesaria y está lejos de cerrarse. Considera que dada la complejidad de relaciones jurídicas e intereses que buscan ser reconocidos y protegidos por estas regulaciones, es difícil mantener en la práctica una distinción tajante y completamente opuesta entre los modelos de intervención. También le parece que:

Encasillar la intervención en la tierra como una cuestión de una denominada categoría de derechos es una tarea poco productiva. Tanto por su naturaleza como por los intereses que se regulan sobre ella, las relaciones humanas sobre la tierra no solo atraviesan la cosmética distinción tradicional entre derechos civiles-políticos y económicos-sociales; además, muestra que los cuerpos normativos que entran en juego a la hora de regular la relación con un predio son múltiples y generalmente se entrelazan. Algunas veces, esta interconexión es armónica, mientras que en otros casos es de una naturaleza conflictiva o contradictoria. (Sánchez, 2016, pág. 120).

Otros estudios se centran en determinar cómo se realiza la implementación de la política pública de restitución de tierras Ronald Rodríguez (2016) analiza el paso a paso, explica que para restituir es indispensable que se realice un proceso de microfocalización de los predios. Ese formalismo es de carácter administrativo y se realiza previamente al registro de las solicitudes presentadas a la Unidad de Restitución de Tierras (URT); el procedimiento consiste en comprobar la propiedad a través de la identificación geográfica del predio, explicitando

departamento, municipio, corregimiento, vereda y ubicación. Aquello “implica que el personal de la URT se dirija personalmente al predio y allí, ponga en conocimiento las condiciones del inmueble y el estado, en cuanto a habitado o deshabitado” (Rodríguez, 2016, pág. 42).

El autor manifiesta que, pese a la importancia de dicho requisito, la microfocalización se encontraba estancada por las dificultades que tiene la URT para verificar en campo la existencia de la propiedad, a través de la identificación del predio. Por tal motivo, las solicitudes de restitución de tierras en la URT no responden a los plazos legales, dado que esta entidad revisa los documentos que aportan las personas, y debe verificar que el predio se encuentre en una zona microfocalizada, por lo que la mayoría de las solicitudes tardan más tiempo en ser incluidas en el registro. Dicho procedimiento es fundamental, dado que determina la inscripción o no del predio solicitado en el registro, y además fija el paso siguiente. En caso favorable, la solicitud se somete al conocimiento de los jueces. En caso negativo, la URT emite un acto administrativo que comunica a los peticionarios, y que pueden controvertir judicialmente, mediante las vías contencioso-administrativas ordinarias.

Camilo Ramírez (2018) presenta algunas dificultades en los procedimientos colectivos de restitución de tierras en el Pacífico colombiano. Examina el cumplimiento de las órdenes incluidas en las sentencias de restitución de tierras y las medidas cautelares²⁷ determinadas que en algunos casos vinculaban pueblos indígenas y afrocolombianos en el Chocó y el Cauca.

Muestra que:

Hasta febrero de 2018, los Juzgados y Tribunales de Restitución en todo el país habían emitido diez sentencias de restitución a favor de comunidades étnicas. De estas, cinco casos se ubican dentro de la región del Pacífico. Asimismo, se han fallado 26 medidas cautelares en todo el territorio nacional, nueve benefician a comunidades en el Pacífico. (Ramírez, 2018, p. 192).

La investigación de Ramírez encuentra como un avance de la política de restitución de tierras el hecho de que las sentencias colectivas han logrado la formulación de programas que direccionan recursos específicos a la atención y construcción de infraestructura en salud, educación y vivienda en los municipios favorecidos. Su análisis descriptivo hace énfasis en las

²⁷ Las medidas cautelares es un “procedimiento mediante el cual se busca salvaguardar los derechos de las comunidades, cuando se vean vulnerados o amenazados. Este recurso puede solicitar acciones específicas para proteger la seguridad jurídica de los territorios titulados u ocupados por grupos étnicos e incluso referirse a otros temas que el juez considere pertinentes (Decreto Ley 4633, 2011, art. 151; Decreto Ley 4635, 2011, art. 116). De esta forma se busca evitar la prolongación de los daños causados por distintos factores del conflicto armado o factores subyacentes en el territorio” (Ramírez, 2018, pág., 191)

obligaciones que imponen las sentencias de restitución de tierras a las instituciones de planeación sus intervenciones, incluyendo la concertación con las comunidades y la articulación con otras entidades. Se concibe como un factor positivo para las poblaciones étnicas ya que el cumplimiento de los fallos de restitución de tierras obligó a la institucionalidad a actualizar los datos demográficos, sociales y económicos existentes sobre las colectividades beneficiadas que han promovido el necesario proceso de formalización de la minería ilegal e informal y otras actividades irregulares.

Se estudiaron otras investigaciones que se enfocan en describir los avances logrados en la atención a víctimas a partir de la implementación de la Ley 1448 de 2011. Por ejemplo, Yezika Burbano y Linda María Jiménez (2014, Pág., 31) indican que “La ley 1448 ha llevado a que los entes territoriales se comprometan con las víctimas, encaminándolos a la creación de planes para la atención, prevención y asistencia”. En ese sentido recomiendan que se deben formular en las gobernaciones y alcaldías planes complementarios a los que tiene la norma nacional para que su implementación sea satisfactoria para los beneficiados.

Claudia Osorio y Andrés Chaves (2018) señalan que antes de 2011 en Colombia los mecanismos de políticas para la atención a la población desplazada tenían unas marcadas falencias en su aplicación y el goce de derechos, constantemente advertidos y señalados por la Corte Constitucional. Manifiestan que las falencias no se corrigen del todo con la implementación de política pública de restitución de tierras a través de la Ley 1448 de 2011. También exponen que “la ley no tiene en cuenta las contingencias ni los desastres naturales dentro del proceso de restitución [...] La alta rotación de personal administrativo y jurídico trae como consecuencia que el proceso tarde más tiempo del establecido” (Osorio & Chaves, 2018, pág. 47). Sumado a los aspectos sociales, indican que son insuficientes e inadecuados los recursos y programas de inclusión económica para la población afectada.

Elisa Martín (2017) indica que las sentencias de restitución de tierras en el departamento de Santander revelan que las víctimas que reclamaron la restitución de su tierra eran propietarias. Esto refleja que:

A diferencia de otras regiones, como los casos [...] del Meta, no se trataba de un conflicto sobre tierra baldía o de la nación. La mayor parte de los predios fueron abandonados por presiones, las víctimas huyeron de las amenazas, asesinatos de familiares o la violencia en general, y después se produjo el despojo jurídico. Los victimarios han sido principalmente los paramilitares, cometiendo el mayor número de homicidios, extorsiones, amenazas o lesiones. (Martín, 2017, pág. 247)

Ángela Luna (2014) se pregunta si la restitución de tierras en Colombia es un instrumento para avanzar en la satisfacción de derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado (una posibilidad de rehacer la vida en el campo), o es un instrumento político para el desarrollo económico. Indaga el motivo principal por el que se privilegió la restitución de tierras en la Ley 1448 del 2011, como el instrumento para contribuir a la satisfacción de los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Presenta un informe de la organización Peace Brigades International (PBI), este destaca que:

El 40% de territorio colombiano esta concesionado o solicitado por compañías multinacionales para realizar proyectos de extracción de minerales e hidrocarburos (PIB, 2011). A esto hay que adicionarle que la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio con Estado Unidos y la Unión Europea, han dispuesto que la economía del país dependa mayoritariamente de la inversión extranjera y la minería, y a su vez que estas compañías necesiten cada día de más tierras y recursos para continuar sus procesos productivos (Luna, 2014, pág., 96).

Por lo anterior, expone que la reparación integral de los derechos de las víctimas está sometida al objetivo fundamental que solicitan las ‘locomotoras’ del desarrollo: recuperación del territorio nacional por vía administrativa y legal para garantizar a la inversión extranjera una rentabilidad económica a mediano y largo plazo. El trabajo de Luna, mediante el enfoque del nuevo institucionalismo y una metodología basada en el estudio de la política pública, identifica los mecanismos o modos de participación que los actores tienen para transformar o reproducir los fines de las instituciones políticas existentes.

Diana Garcés (2015) señala que se debe entender la relación entre una economía familiar de subsistencia, la tierra y la esencia del trabajo en las esferas familiar, doméstica, agrícola y pecuaria, y visibiliza cómo en el marco del proceso colonizador, producto de desplazamientos forzados, las mujeres se encuentran en condiciones menos favorables para poseer tierras. Sin embargo, muestra que las mujeres de su caso de estudio tienen la ventaja de haber creado redes de solidaridad para visibilizar las violencias al interior de sus relaciones personales. Uno de los principales hallazgos de Garcés da cuenta que:

En primer lugar, se podrían ubicar los relatos que dan razones para no retornar. Todas las mujeres desplazadas de Tillavá que participaron en esta investigación de manera directa, iniciado el proceso de restitución de tierras convinieron el retorno en la medida en que no existen más alternativas prácticas. Si bien la Ley establece el principio de voluntariedad para el retorno, en los fallos la siguiente posibilidad que consiste en la reubicación, generalmente está ligada a condiciones “objetivas” que incluyen el riesgo por desastres naturales, por el conflicto armado o el hecho de ya haber sido restituidos para otras víctimas del conflicto, pero las razones de tipo “subjetivo” no están incluidas. No obstante, este tipo de razones son las que más expresan las mujeres en los

relatos al sentir que retornar no es el mejor camino para reconstruir su vida y sentirse reparadas, además de que este tipo de decisiones son “un ir y venir” y a medida que avanzó el proceso, su decisión fue cambiando. (Garcés, 2015 pág., 170).

Las mujeres entrevistadas por Garcés exponen variadas razones para no retornar a las tierras de las que fueron despojadas, muestran en sus relatos que no confían en las garantías que les han presentado, aún tienen temores frente al hecho de volver al lugar del que fueron desplazadas violentamente, a pesar de que se les dijo que las condiciones de seguridad han mejorado y les parece que “son pocas las garantías de sostenibilidad económica que ellas alcanzan a vislumbrar de su propio proceso de restitución” (Garcés, 2015 pág., 172).

Gloria Urrego (2016), cita a The World Bank (2013) para manifestar que en el mundo los grupos más excluidos son las víctimas del desplazamiento forzado, seguidos de las mujeres, discapacitados, pobres y habitantes en situación de calle. Además, indica que según el DANE (2014), el 67% de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia se encontraban por debajo de la línea de pobreza extrema y para el 2016 tan solo el 2% de esta población había superado su situación de vulnerabilidad.

En cuanto a la generación de empleo y generación de ingresos que sumados se proyectaba el 11% para la vigencia de la ley, para el 2016 no llega a superar ni el 2%, este porcentaje no logra desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población víctima en situación de pobreza y pobreza extrema que logre aprovechar sus capacidades y crear oportunidades para el acceso y acumulación de activos [...] Sumando los presupuestos destinados para el año 2016, correspondientes al área de los mercados destinados para la inclusión de las víctimas con el fin de superar los índices de vulnerabilidad, se encuentra en un 9% con respecto a la totalidad del presupuesto asignado, determinando que aunque faltan cinco años de vigencia de la ley, no se ha logrado generar un impacto significativo en el área de los mercados y no hay ni capacidad institucional, ni capacidad para las víctimas de acceder libremente a estos mercados para obtener un bienestar y mejoramiento de la calidad de vida

Por tal motivo concluye que las capacidades de prevención de las instituciones y las potencialidades de reacción de las víctimas están lejos de proporcionar a las víctimas de desplazamiento forzado condiciones de superación de los estados de vulnerabilidad, sobre todo en aquellos que se encuentran bajo la línea de pobreza y de pobreza extrema, que les permitan en condiciones de bienestar en la sociedad.

Diana Mendoza (2017) analiza si la implementación de las principales políticas de reforma agraria y los programas de desarrollo rural de diferentes gobiernos durante el siglo XX y XXI, en torno a la cuestión agraria y rural en el país, y en particular, de la política pública de víctimas y restitución de tierras han logrado superar, o por el contrario, reforzar las fallas

históricas de reconocimiento y redistribución hacia el campesinado, relacionados con el derecho a la tierra, la participación y su inclusión como un sector relevante de la sociedad. Utilizando una metodología de carácter deductivo, cualitativo, y de tipo teórico analítico, Mendoza descubre que las fallas de redistribución de la tierra están estrechamente vinculadas a la estructura agraria del país, que se caracteriza por: limitaciones en el acceso a las tierras, dificultades en el uso del suelo, concentración territorial, informalidad en la tenencia de la tierra, intereses de los gobiernos locales en la posesión de las tierras, la ambigüedad en torno a los derechos de propiedad rural y la debilidad institucional reflejada en los gobiernos locales.

Edward Álvarez (2014) estudia la restitución de tierras en contextos de conflictos armados a partir de la comprobación de una hipótesis, con la que se propone verificar si la inclusión de los valores sociales del constitucionalismo en las medidas de restitución de tierras son más acordes y garantistas frente al restablecimiento de los derechos integrales de la población rural víctima, que una restitución liberal, que dificulta las posibilidades de reparar en ‘clave’ de restitución a las víctimas.

Álvarez (2014) señala que la restitución de tierras, como una posibilidad de recuperar el derecho a la propiedad sobre un inmueble no es novedosa en el Derecho. Muestra de ello, es que “el clásico derecho civil [...] reconoció acciones legales como la reivindicatoria, las acciones posesorias, y la acción publiciana y policivas” (p. 10). Sin embargo, expresa que frente a trasgresiones extendidas y “sistemáticas, los mecanismos ordinarios no parecen ser los más útiles, en especial, porque dada la duración de los conflictos, el desplazamiento tiende a ser prolongado y esto facilita la prescripción de las acciones ordinarias y penales de defensa” (Álvarez, 2014, pág., 10).

En consecuencia, Álvarez a través de una metodología de estudios nacionales y comparados de restitución de tierras, concluye que la persistencia del conflicto armado en Colombia es un impedimento para que la restitución de tierras se implemente en todo el territorio, y se limite solo a aquellas regiones donde existen condiciones de seguridad, lo que responde a las realidades del contexto. Por lo que muchas solicitudes de restitución de tierras no puedan ser estudiadas y, por lo tanto, tampoco se podrían resolver.

Luisa Paola Sanabria (2014) destaca el uso del genograma, herramienta de representación gráfica de la familia, que se utiliza para la identificación de relaciones familiares, se ha convertido en un instrumento probatorio que posibilita auscultar la información al solicitante, y

el hecho que el proceso de restitución de tierras ha implicado en muchos casos el reencuentro y la reunificación familiar, luego de años de separación a causa del conflicto armado o del desplazamiento forzado en las familias.

Sanabria subraya que, debido al poco tiempo para encontrar información, las técnicas de investigación social, como la cartografía social, la línea de tiempo y la entrevista grupal, se han usado para estudiar los comportamientos sociales desde una visión de la investigación histórico-etnográfica, que establece un procedimiento validado desde las ciencias sociales y que se pueden usar en beneficio de las víctimas.

De los trabajos analizados se concluye que las medidas de restitución de tierras se han estudiado desde diversos enfoques, que van desde el análisis de las políticas públicas a través del enfoque institucional, los enfoques descriptivo y explicativo, el enfoque del constitucionalismo social, justicia transicional, derechos humanos, enfoque del desarrollo, e incluso enfoques del derecho civil. Metodológicamente prevalece el estudio de casos.

Las investigaciones tienen en común la presentación descriptiva e interpretativa de las causas y efectos del desplazamiento forzado y el problema de la tierra en Colombia. Muestran que la restitución de tierras es un esfuerzo de política pública con el que se pretende compensar a los afectados de violaciones a los derechos humanos relacionados con la propiedad privada y colectiva, con el que se busca el retorno a tierras de sus legítimos poseedores y mejorar las condiciones de seguridad jurídica de la tenencia de estas.

Además, se evidencia que el despojo y/o abandono forzado de tierras se dio en contextos en los que los afectados mayoritariamente vivían en condiciones de marginalidad, pobreza o exclusión. Por lo que es un acierto del diseño de la política pública enfocarse en la restitución del predio y/o bienes inmuebles y sobre todo garantizar derechos y prestación de servicios para que la población retorne en condiciones que les permita estabilidad económica y bienestar social. No obstante, indican que la restitución de tierras logrará transformar las condiciones de exclusión y pobreza las víctimas, solo si se acompaña de una política paralela de desarrollo rural y de desconcentración de la propiedad, que permitan movilizar el mercado de tierras, paralizado por la informalidad de la propiedad en el país.

2.2. Marco teórico

En este acápite se hace referencia a los posicionamientos teóricos de las políticas públicas, se parte del planteamiento de las principales conceptualizaciones y enfoques, y se muestran distintas posturas sobre su significado y campo de aplicación. Se presentan distintas perspectivas que concuerdan en establecer que las políticas públicas son el campo preferente de la acción del Estado, a raíz del incremento de las demandas ciudadanas.

Se expone que las políticas públicas se desarrollan en fases o ciclos de seis etapas o momentos, que se describen, y se profundiza en la implementación de las acciones. Debido a lo anterior, en este apartado interesó presentar cuatro perspectivas de análisis que abordan la puesta en marcha de las políticas públicas en procura de encontrar una visión amplia para desplegar el objetivo que se aborda en esta investigación.

2.2.1. Aproximación teórica a las políticas públicas

Antes de comenzar el análisis de la implementación de la restitución de tierras, se encuentra necesario precisar el significado de política pública. Se tiene en cuenta que, “el fenómeno político tiene dos caras, la de las luchas de poder y la de la acción pública” (Mény & Thoenig, 1992, pág. 9). Sin embargo, mayoritariamente se han realizado estudios sobre los factores políticos de la lucha de poder (partidos, instituciones y elecciones), mientras que se analizaban y se conceptualizaban las políticas públicas solo como un producto de la política, sin ahondar sobre la relación entre las dos caras. En ese sentido, tomó tiempo “examinar cómo las políticas definen la política, las instituciones y el Estado, [...] romper el habitual enfoque jerárquico y lineal que hace de la policy²⁸ un simple output²⁹ del sistema político” (Mény & Thoenig, 1992, pág. 16).

Se presenta en la década de 1970 un incremento de las obligaciones del Estado en materia de protección, garantía, promoción y respeto de los derechos de los ciudadanos. Bajo dicha premisa los Estados asumen un rol central en el diseño e implementación de políticas para

²⁸ El concepto de políticas públicas aparece articulado con la definición de términos del inglés como *politics*: que implica consenso, y *policy*: que expresa lo que el gobierno hace o no.

²⁹ Por output entendemos el proceso mediante el cual son aplicados o impuestos los principios de autoridad del gobierno. Es decir, el sistema político convierte en productos (puede consistir en decisiones circunstanciales o en políticas sectoriales) las demandas a través de mecanismos formalmente reconocidos, provocando efectos e impactos.

cumplir con sus obligaciones. En consecuencia, se presenta un avance e incremento de los estudios sobre las políticas públicas ligado al análisis de la efectividad de las acciones gubernamentales, ya que “el análisis de una política determinada permitirá sacar a la luz a actores esenciales (sindicalistas, grupos de presión, agentes locales o internacionales) que un análisis en términos de política de partido, parlamentaria o gubernamental no permitiría mostrar” (Mény & Thoenig, 1992, pág. 17).

¿En qué consisten las políticas públicas? Este concepto es ampliamente usado, sin estar mediado por un consenso sobre su significado, y las dimensiones o características que permiten su identificación. Las conceptualizaciones más repetidas e importantes muestran que las políticas públicas se pueden concebir como el resultado de una “acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores claves” (Torres-Melo & Santander, 2013, pág. 56). Además, algunas definiciones sugieren que toda política pública involucra tres sistemas:

El político, el administrativo y el social. El *social*, porque de alguna manera pretende ser una respuesta del Gobierno a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. El sistema *político*, porque fundamentalmente es en el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. Y finalmente el sistema *administrativo*, porque es el que va a ejecutarla, a poner en marcha esas posibles soluciones que impactan en el subsistema social, el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado-Gobierno. (Salazar, 2009, pág. 33).

Por lo anterior, Salazar (2009, pág. 41) define las políticas públicas como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. Por lo tanto, resalta que una política pública involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo, y que además son decisiones del gobierno. Vargas (1999, pág. 98) define las políticas públicas como “un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que buscan la resolución de estas o llevarlas a niveles manejables”. Estos autores convergen en que una política pública implica un proceso de comprensión de la situación, toma de decisiones y acciones para solventarlas, así pues, se constituyen en posibles soluciones a conflictos del ámbito público.

En esa medida, indica Vargas (1999, pág. 61) que las políticas públicas no responden a intentos voluntaristas del gobierno o de los distintos actores sociales, sino que “se ubican en contextos específicos dentro de los cuales los de tipo estructural inciden con gran peso sobre el

tipo de políticas que finalmente formulan los Estados y sobre la implementación de esta”. Las conceptualizaciones de Vargas y Salazar suponen que las decisiones no hacen parte de medidas aisladas, se configuran como un conjunto de toma de posiciones, que involucran una o varias instituciones estatales.

Desde dicha perspectiva también se asegura que “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Mény & Thoenig, 1992, pág. 89). Lo anterior se entiende en el sentido de que solo la autoridad tiene el mando legal para decidir si “actúa o no actúa”, y determinar prácticas o normas, actuaciones o no intervenir, para crear “reglamentación, provisión de prestaciones, represión” (Mény & Thoenig, 1992, pág. 89), frente a un problema en un sector relevante de su competencia en un contexto dado. Dicho de otro modo:

Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico [...] existe consenso relativo [...] en definir su naturaleza y sus límites. Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características: Un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social. (Mény & Thoenig, 1992, pág. 90).

Advierten estos autores (1992, pág. 91) “que la definición teórica, que se ofrece a modo de guía para el análisis, no siempre es fácil de respetar en la práctica”. En tal medida, otros autores apuntan que las políticas públicas están mediadas por la toma de posiciones de actores institucionales y no institucionales, y suponen que existen tensiones entre la sociedad civil y el Estado, en procura de que se resuelvan las situaciones socialmente problemáticas. Es así como se esboza una visión analítica de las políticas públicas divididas en momentos que se constituyen en parte de un ciclo o secuencia, en permanente interacción e interdependencia.

Es decir, se vislumbran las políticas como un proceso conformado por momentos específicos, por lo general se distinguen entre cinco y seis etapas: la identificación de un problema; la puesta en agenda; la formulación del programa de política correspondiente; la aprobación legislativa o normativa; la implementación de la política y; por último, la evaluación de los resultados.

El marco referencial de las políticas públicas como un ciclo inicia indudablemente por definir e “identificar un problema no es lo mismo que saber qué hacer para atenderlo” (Kelly, 2003, pág 68). En la actualidad, la identificación del problema se concreta metodológicamente con la ejecución de un diagnóstico o exposición de motivos, esta etapa generalmente abre paso a la puesta de la problemática en la agenda pública y el diseño de la política pública. La

formulación consiste en el planteamiento de un programa de acciones transcendentales encaminadas a disminuir, mitigar o eliminar los efectos de la problemática, por ello, se debe analizar la capacidad administrativa, proceso que muchas veces se omite por la tendencia a la precipitación de su realización y lo difuso de delimitar quién debe realizarla, si un grupo de expertos o mediante un proceso concertado con la mayoría de los actores implicados.

El ciclo continúa con el proceso de toma de decisiones o legitimación; en esta fase se da aprobación por parte de las autoridades del programa o política pública, quienes designan el presupuesto para su implementación; consiste, además, en ‘poner a dialogar’ las políticas públicas con el marco normativo. Este paso “se puede dificultar cuando los que tienen la responsabilidad de su ejecución no están de acuerdo con la política” (Kelly, 2003, pág 77).

En la fase de implementación se pone en marcha la política, el programa o acciones estratégicas; desde el enfoque neoinstitucional se plantea que el tiempo de actuar es el momento de verdad de toda la deliberación previa, ya que la decisión omite aspectos relevantes que solo se hacen visibles en la acción. Finalmente, el ciclo incluye una fase de evaluación de las medidas. Kelly (2003) indica que es un proceso circular reiterativo y continuo, que puede realizarse desde el diseño inicial e incluye mecanismos que garanticen el seguimiento permanente de su implementación. La evaluación está encaminada a generar confianza, conocimiento y consensos; elementos indispensables para otorgar legitimidad al ejercicio evaluativo, y que lo convierten en un proceso de aprendizaje social.

En síntesis, podríamos decir que “la política pública es un escenario continuo de expresión de intereses, lo que lleva a que múltiples actores pretendan incidir para moldear la política a sus objetivos” (Torres-Melo & Santander, 2013, pág. 57). Por tanto, la configuración de una política pública de restitución de tierras implica un proceso de implementación complejo por la variedad de intereses y actores institucionales y no institucionales que inciden en su ejecución. En ese sentido, analizar la implementación dentro del marco de un ciclo de política o marco secuencial, facilita una forma de estudio deliberado que permite centrar la atención exclusiva en dicha etapa.

2.2.2. Implementación de políticas públicas

Como se menciona en el apartado anterior, tomó tiempo estudiar cómo las políticas definen la política, las instituciones gubernamentales y el Estado, al igual que tardó examinar la puesta en marcha y el impacto de las políticas públicas. Sobre la implementación Wildavski y Majone (1979) señalan que presenta una relación entre el pensamiento y la acción, un entrelazamiento entre dicha etapa y la toma de decisiones. Es decir, que “la meta y los actos de implementación son parte de un proceso de interacción” (Wildavsky & Majone, 1998, pág. 263). En ese sentido, “tan pronto como un programa está en marcha, los implementadores se vuelven responsables tanto de las condiciones iniciales, como de los objetivos hacia los cuales se supone que van a conducir” (Wildavsky & Majone, 1998, 264). Se complejiza entonces concretar el área de dominio de la implementación, ya que tiene sus propias acciones y finalidades, que sobrepasan lo contemplado en el diseño.

Se hace necesario resaltar que una de las aproximaciones a la implementación de políticas públicas más influyentes fue introducida por Mazmanian y Sabatier³⁰ (1983; citado por Torres-Melo & Santander, 2013, pág. 117), quienes la definieron “como aquella que consiste en llevar a cabo una decisión de política básica, usualmente incorporada en un estatuto que puede también tomar la forma de una importante orden ejecutiva o decisión de la justicia”. Similarmente, Meny y Thoenig (1992, pág. 158) señalan que la implementación “designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos [...] A partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar”, y también puede entenderse cómo la aplicación de un programa de acción a un problema planteado.

Parece sencillo definir la implementación como la aplicación de un programa, sin embargo, se ha advertido que “la implementación sirve de momento revelador de la ambigüedad de una política pública que contiene una «agenda oculta» o latente, bajo la agenda declarada o manifiesta” (Mény & Thoenig, 1992, pág. 172). En virtud de lo anterior, el contenido del diseño de las políticas públicas aprobado y legitimado por parte de las autoridades, limita el alcance de la implementación mediante la designación de los toques del presupuesto, al demarcar la

³⁰ Bardach, Mazmanian y Sabatier (1983). *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: Lexington Books.

población beneficiaria, definir las restricciones espaciales de aplicación y mediante la convocatoria de los actores participantes del diseño y seguimiento.

Se plantea que la implementación de políticas públicas no se constituye en una etapa, se configura en una cadena de procedimientos que continuamente se transforman por las operaciones de ejecución de los actores intervinientes, quienes de manera intencional alteran los recursos y los objetivos de la política. Esto en el sentido de que el “proceso de ejecución involucra acciones legislativas y judiciales, así como factores de cultura política, de organización y movilización de sectores sociales, políticos, económicos y culturales que entran en pugna o promueven proyectos de vida colectiva” (Umbarila, 2017, pág. 81).

Se han desarrollado distintas clasificaciones o modelos analíticos del proceso de implementación, a continuación, nos referimos a dos, el enfoque top-down y el bottom-up.

El denominado enfoque top-down (arriba-abajo), el cual asume que, luego de que las autoridades han definido una política pública, es puesta en práctica por la administración pública tal y como fue estipulado en el diseño. Hay en este enfoque una separación entre la etapa política —de formulación— y la de implementación, que sería una etapa técnica, especializada y ejecutada a través de procedimientos y estructuras administrativas. Las autoridades políticas son las que deciden la política pública e imparten las instrucciones para que el personal de la administración pública las ejecute. (Navarrete & Figueroa, 2013, pág. 84).

Por tanto, se estudia cómo el proceso de implementación fue organizado para conseguir los objetivos. Mientras que en el enfoque bottom-up “trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente” (Roth, 2009, pág. 110). Se caracteriza el enfoque por asumir la implementación de políticas públicas desde la perspectiva de los comportamientos de los individuos o de las organizaciones, y los actores responsables de llevar a la práctica la política pública. Conjuntamente, la implementación de abajo hacia arriba implica que se deben analizar las acciones gubernamentales y las reacciones sociales que estas provocan, sobre todo las que inciden positiva o negativamente en los contenidos de las políticas públicas, en procura de comprender la política ejecutada, sus efectos e impactos, tanto si son deseados o no.

En síntesis, con los dos enfoques, principalmente el bottom-up, se puede entender que los procesos de ejecución de política pública no son exclusivamente técnicos, además, “el modo en que el gobierno trata a los clientes durante la implementación difiere considerablemente según el poder y la construcción social de los grupos objetivo” (Ingram, Schneider, & deLeon, 2010, pág.

111). Se puede inferir que la efectividad de la ejecución de la política pública responde tanto a la cualificación y valoración subjetiva de los actores intervinientes en entidades locales de implementación, como de las medidas de control de las autoridades centrales que diseñan y orientan la política.

2.2.2.1. Análisis de la implementación de políticas públicas

En la implementación de las políticas públicas, al estar involucradas diversas instituciones del poder político, una cambiante cultura política, distintos actores que representan variados sectores sociales, políticos, económicos y culturales con una variedad de valoraciones subjetivas, se pueden presentar desviaciones al llevar a cabo la ejecución de las acciones. De dichas anomalías, según el enfoque que se aplique, se investiga en el punto más concreto en donde aparecen: se analiza si se deben a fallas de coordinación, falta de liderazgo y compromiso de quienes tienen la responsabilidad de su ejecución por no estar de acuerdo o por tener carencias técnicas.

Las fallas en la implementación de políticas públicas se estudian indagando si el diseño está adaptado a las condiciones territoriales donde se desarrolla, si se destinan recursos suficientes a la política, si se presentan cambios en las circunstancias de los contextos económico, político o social, también si la implementación se desarrolla más lenta de lo previsto por problemas de tramitación administrativa, las relaciones conflictivas entre unidades administrativas o administraciones participantes, y fallas en la comunicación con los beneficiarios.

Wildavsky & Majone (1998) presentan cuatro modelos o perspectivas teóricas que intentan analizar la implementación de políticas públicas. Inician con el modelo de implementación basado en la planeación y en el control, al respecto, se concibe que la ejecución es una extensión del diseño organizacional. En el segundo modelo, se analiza la implementación como interacción; que parte de la reducción al mínimo de la importancia de metas y planes. Ponen de manifiesto que un plan de acción todavía no realizado y uno ya implementado no pertenecen a la misma categoría lógica. Se esboza:

Que el problema central de la implementación no reside en que los implementadores se ajusten al plan de acción prescrito, sino en que el proceso de implementación dé como resultado un consenso en cuanto a las metas, autonomía individual y un compromiso con el plan de acción por parte de quienes deben llevarlo a cabo. (Wildavsky & Majone, 1998, p. 268).

En el tercer modelo, Majone y Wildavsky (1998) examinan cómo se realizan los planes de acción y cuáles son las aptitudes que configuran la implementación de políticas. Primero, exteriorizan que los componentes esenciales de las políticas son los objetivos y los recursos, segundo, que dichos objetivos deben determinarse individualmente, al igual que los modos de su implementación. Se indica que la implementación empieza con múltiples aptitudes para actuar, o para tratar ciertas situaciones en ciertos modos, no con una actividad concreta. Según lo anterior, la implementación configura las políticas, dado que, son continuamente transformadas por las operaciones de implementación que, de manera simultánea, alteran los recursos y los objetivos. Por lo tanto, si sólo se conoce el objetivo programático, sin estar enterados de otras restricciones, es insuficiente para la predicción o el control de los resultados.

Los autores citados anteriormente, Majone, Wildavsky, al igual que Browne, exponen un cuarto modelo de análisis, en el que entienden la “implementación como un proceso evolutivo de aprendizaje o bien como un proceso que involucra a los implementadores en la formulación de las políticas públicas, así como en la ejecución o puesta en práctica de las políticas desde una posición jerárquica” (Castillo, 2010, pág. 41). Este modelo permite que se puedan realizar modificaciones en el plan de acción, asignación de recursos, objetivos y los productos de la política. Por ende, analizar la distinción entre la calidad de una implementación y la calidad de una decisión.

Dufour, Alessandro, Amaya, & Jaime (2013, pág. 107) exponen que “se han desarrollado tres perspectivas básicas con respecto a la implementación, una de ellas refiere a “la implementación evolutiva” desarrollado por Majone, Wildavsky, y por Browne.

Desarrollan el enfoque prescriptivo de comprensión de la implementación desde las complejidades que caracterizan dicho proceso”. Del “enfoque prescriptivo” manifiestan que procura identificar las condiciones necesarias para una adecuada implementación. Por lo que aluden a la “problemática del planeamiento, su especificación en programas operativos, la presupuestación y a la correspondencia entre los requerimientos de las tareas y el grado de discrecionalidad acordado para su ejecución” (Dufour, Alessandro, Amaya, & Jaime (2013, pág. 108). Por su parte del “enfoque del proceso social” muestran que desde dicha perspectiva:

La implementación constituye la esencia de la política pública [...] ya que de ella depende su impacto sobre la sociedad. La política sería, de este modo, la sumatoria de todos los comportamientos públicos en torno a una problemática específica [...]. En este enfoque el énfasis está puesto en el poder, en las visiones y perspectivas, en los impactos y en la participación social (Dufour, Alessandro, Amaya, & Jaime (2013, pág. 109).

La investigación se realiza desde el enfoque de análisis del proceso social, según el cual Dufour, Alessandro, Amaya, & Jaime (2013) interpretan que los funcionarios pueden disponer de márgenes de autonomía, que les permiten reinterpretar a las directivas, adaptar sus respuestas, generar procedimientos, y completar las ‘lagunas’ de la política. Además, el enfoque exterioriza que los funcionarios pueden tener margen de libertad para seleccionar los beneficiarios y las normas a aplicar en cada caso dependiendo la influencia de aspectos culturales.

El problema de la implementación no reside en asegurar que quienes implementan se “ajusten” al plan de acción establecido [...] sino en que el proceso de implementación se pueda alcanzar un mínimo consenso en torno a las metas, desarrollar ciertas lealtades institucionales y promover un grado de compromiso de quienes participan en la implementación de la política con el plan de acción de forma de orientar la utilización de los márgenes de autonomía individual. Dufour, Alessandro, Amaya, & Jaime (2013, pág. 109)

El enfoque se apoya en el concepto de burocracias a pie de calle elaborado por Michel Lipsky (1980) según el cual en la implementación de políticas públicas es complejo “separar los ámbitos técnico y político. Dado que los burócratas en las democracias contemporáneas no solo administran sino también participan con los políticos de oficio en los procesos de toma de decisiones, constituyéndose, [...] en auténticos gestores de políticas públicas” (Bragato, Josiane, & Ardila, Ana, & Salej, Silvio, 2016, pág. 120).

Para estos autores al analizar la implementación de las políticas públicas se debe considerar las capacidades de los funcionarios de primera línea para influir en el comportamiento de grandes instituciones y en los resultados de sus políticas. En consecuencia, Bragato, Josiane, & Ardila, Ana, & Salej, Silvio, (2016) indican que Lipsky creó un modelo analítico de la burocracia de calle, con la cual se analizan tres grandes dimensiones:

1. Condiciones de trabajo: condiciones de trabajo, objetivos poco claros
2. Pautas de comportamientos: reducen la complejidad del servicio (poder discrecional)
3. Conflictos: servicio ideal, servicio real

En esta investigación desde el enfoque del proceso social de análisis de la implementación de políticas públicas como categoría analítica ayuda a rastrear los elementos contenidos en la política que evidentemente se llevaron a la acción, identificar los datos y establecer un balance de la ejecución de la implementación de la política pública de restitución de tierras en Jamundí en el periodo 2011-2017. En ese sentido, el análisis de políticas públicas desde el enfoque del proceso social permite corroborar si los componentes de la decisión de política expuestos en un programa fueron aplicados por las instituciones y actores responsables,

constituyéndose en elementos necesarios para comprender cómo aportaron en la mitigación o eliminación del despojo y abandono forzado de tierras en el ente territorial.

Asimismo, el análisis de la implementación desde el enfoque del proceso social deja rastrear la ejecución efectiva de la política pública, mediante el examen a las instituciones que operativizan las acciones, la observación de las interacciones de los actores intervinientes, los instrumentos legales que orientan la política y los esfuerzos por mejorar la aplicación, según las condiciones contextuales. Esto conduce a observar el cumplimiento de las metas de ejecución y los efectos de la política pública en la solución del retorno a las tierras despojadas y obligadas a abandonar a causa del conflicto armado.

2.3. Marco conceptual de la política pública de restitución de tierras

El artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 expresa que “las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones [...] La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. Ahora bien, en los artículos 69 y 70 de la Ley 1448 de 2011, en el título IV (Reparación a las víctimas), contienen las medidas de reparación, determinan que todas “las víctimas que trata la ley tienen derecho a obtener medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición”. Para cumplir con dicha obligación el Estado adopta un programa de atención y reparación integral que incluye el retorno de las víctimas a sus lugares de residencia, o la reubicación, y la restitución de sus bienes inmuebles.

En ese sentido, el título IV está dedicado a las medidas de restitución de tierras; crea una nueva institución, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, entidad Adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para administrar y gestionar los procesos. Además, se establecen nuevas figuras jurídicas como la presunción de despojo, principios de la justicia transicional y una serie de herramientas a las que pueden recurrir jueces y magistrados especializados en la materia. Esta medida y política pública de reparación a las víctimas en el contexto del conflicto armado interno, denominada restitución de

tierras se entiende dentro de unos referentes conceptuales, y estos se abordan a continuación los siguientes: Desplazamiento forzado, abandono y despojo de tierras; justicia transicional; reparación a víctimas y restitución de tierras.

2.3.1. Desplazamiento forzado, despojo y abandono forzado de tierras

El desplazamiento forzado, el abandono y el despojo de tierras son fenómenos de orígenes y causas múltiples. Primero, se debe tener en cuenta que, “el desplazamiento forzado interno comporta unas características que lo diferencian de otras formas de migración, entre ellas que se produce dentro de las fronteras del territorio nacional y que ocurre bajo múltiples formas de coerción” (Villa M., 2008, pág. 206). En Colombia la principal forma de coerción que lleva al desplazamiento forzado a millones de personas es el conflicto armado, las disputas por el uso y el dominio de la tierra de los diversos actores ilegales y conglomerados empresariales legales. Para efectos de la investigación:

Se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado, o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. (ONU, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos, 1998).

Definición que parece adoptada de la Ley 387 de 1997 de Colombia, que en su artículo 1^{ro} indica que desplazado es “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física, seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas” a causa del conflicto armado interno, violaciones masivas a los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias que alteren drásticamente el orden público. Tal como advierte esta definición, en Colombia una de las principales causas del desplazamiento forzoso es el conflicto armado y las sistemáticas violaciones a los DD. HH, que propician el abandono forzado y el despojo de propiedades rurales, como es la intención de los grupos armados que se disputan el territorio para su posterior expropiación, uso, posesión y disfrute de las propiedades, motivados por múltiples intereses.

Otras motivaciones persistentes del desplazamiento forzado tienen como origen que los actores armados no reconocen la neutralidad militar de los civiles, y ejercen múltiples presiones para que les apoyen, poniendo en peligro su seguridad. Además, los actores armados al utilizar

las propiedades de habitantes del campo como instalaciones militares los ponen en una situación en la que actores rivales reclaman esas propiedades como botín de guerra. No obstante, para Osorio (2001, pág. 1) el “desplazamiento forzado es una estrategia de guerra empleada para avanzar en el control y dominio sobre los territorios enemigos, a partir de la presión y la expulsión de los pobladores”. Se deduce de lo anterior, que el desplazamiento forzado no es solo consecuencia del conflicto armado sino una estrategia y tácticas premeditada por diversos actores armados para usurpar las tierras y bienes de las víctimas del conflicto armado. Mientras que 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. Ese proceso se caracteriza por ser potencialmente contrario a alguna disposición legal y a la voluntad y las expectativas del grupo o los individuos afectados. [...] El despojo se constituye en un medio a través del cual se procuran objetivos diversos ligados a los intereses de quien

ordena las relaciones de poder y violencia en una región, buscando su favorecimiento particular. [...] El despojo no obedece a un repertorio unívoco de lógicas. Puede ocurrir, por ejemplo, antes o después del desplazamiento de la población, del abandono de los predios y de los territorios. O, por el contrario, puede concretarse años después de los hechos de violencia que motivaron el desplazamiento de la población rural (Área de Memoria Histórica-CNRR, 2009, pág. 30)

Frente al fenómeno del despojo de tierras el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, plantea que es la acción por medio de la cual, “la situación de violencia es aprovechada para privar arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia”. Mientras que, desposesión de tierras (Gutiérrez, Marín, Perdomo, & Machuca, 2018) la definen como “la transferencia de bienes y derechos de propiedad de propietarios, ocupantes y tenedores a grupos armados o terceros”.

El artículo 74 de la Ley 1448 de 2011 define el abandono forzado de tierras como la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento. Este concepto es complejo de explicar ya que “el despojar tiene una característica esencial: es un proceso violento, en oposición a la entrega voluntaria o deseada de un bien material e inmaterial” (Área de Memoria Histórica-

CNRR, 2009, pág. 31), que puede involucrar tanto a actores legales como ilegales con recursos con mayor trasfondo que la violencia directa.

No obstante, en Colombia es común que el desplazamiento forzado, el abandono forzado y despojo de tierras tengan similares causas que provienen desde los conflictos agrarios de mediados del siglo XX, que conllevó al surgimiento de las guerrillas, posteriormente a la expansión del narcotráfico, paramilitares y bandas criminales que se disputan el dominio territorial y el acceso a recursos de alta valoración económica. Por lo anterior, estos fenómenos se los ha asociado a los procesos de recomposición de la estructura de la tenencia de la tierra, en territorios con elevada fragilidad institucional, tenencia informal de propiedades, que facilita que actores con mayor capacidad se apoderen y legalicen la tenencia y se benefician con la realización de dichos proyectos.

2.3.2. Justicia transicional

Es complejo encontrar definiciones o conceptualizaciones sobre la justicia transicional aplicables en distintos contextos. Sin embargo, los elementos comunes en las definiciones exteriorizan que es una integración de normas, procedimientos y mecanismos judiciales o extrajudiciales que se establecen para la reparación de las víctimas de situaciones que producen afectaciones graves a los derechos humanos. Para Rincón (2010, pág. 26):

La justicia transicional responde a una concepción de la justicia vinculada a los momentos de transición política de una situación de dictadura hacia la democracia o de una situación de conflicto armado o de guerra civil hacia la paz, que busca lidiar con un pasado de graves violaciones de derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario, enfrentando los crímenes cometidos bajo regímenes represores o durante el conflicto armado o la guerra civil. [...] la justicia en periodos de transición contempla mecanismos que buscan dar cuenta de los elementos de verdad, de justicia penal, de reparación y de cambios institucionales.

Es decir, la justicia transicional es una herramienta que permite promover iniciativas de paz, y democracia que contribuya a transformar y superar períodos de violación generalizada de los derechos humanos, mediado por el reconocimiento de las víctimas y de las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos que han sufrido. En ese sentido, Gil Blasco (2018, pág. 124) entiende por justicia transicional:

El conjunto de procesos de enjuiciamiento y atribución de responsabilidad penal, rendición de cuentas, conocimiento y divulgación de la verdad, resarcimiento de las víctimas y reforma de las instituciones cuando en una comunidad política se produce un cambio de régimen. La justicia transicional se encarga, por tanto, de estudiar cómo responden las sociedades a los crímenes o a los daños que han acontecido en su seno. Por una

parte, de una forma retrospectiva, haciendo rendir cuentas a los responsables, impidiendo su influencia política, y ocupándose de sacar a la luz la verdad y de reparar a las víctimas. Por otra, mirando al futuro estudiando cómo diseñar un orden político mejor.

En el caso colombiano, se “entiende por justicia transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones” o infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, (Ley 1448 de 2011, en el artículo 8º). La justicia transicional es abordada como un principio general para que los responsables de dichas violaciones rindan cuentas de sus actos, se contribuya a avanzar en la satisfacción de los derechos a la justicia, la verdad, la reparación integral y las garantías de no repetición de las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de avanzar en los procesos de reconciliación nacional y la construcción de una paz duradera y sostenible. Por su parte, la Corte Constitucional³¹ ha manifestado que la justicia transicional:

Es una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes. (Sentencia C-052/2012).

Las afirmaciones anteriores, sugieren que la justicia transicional presenta un desarrollo que facilita el acceso a la administración de justicia, la verdad, la reparación integral y las garantías de no repetición de las víctimas, ya que conjuga una variedad de procedimientos y mecanismos judiciales y extrajudiciales para que situaciones problemáticas en medio de la transición sean tratadas con una naturaleza especial, que permita enfocarse en el diseño de un orden procesal que facilite la resolución de los hechos, más allá del castigo a los responsables.

³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-052 de 2012 “Definición para efectos de atención, asistencia y reparación integral”. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

2.3.3. Reparación integral a víctimas

La ley de víctimas; 1448³² de 2011 define en su artículo tercero como víctima a “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del primero (1) de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario”, o aquellas personas que sufrieron violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano. Se considera víctima a los familiares cuando el o los afectados por causa de esa agresión hubieren sufrido la muerte o se encuentren desaparecidos, y también se contempla como víctimas a las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima.

Sobre las víctimas en la Ley 1448 de 2011, se indica que en un contexto de justicia transicional, tienen derecho a la verdad (tanto ellas, como sus familiares y sociedad), a la justicia, la reparación integral, a solicitar y recibir atención humanitaria, a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral, a la reunificación familiar, a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, y a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes. y a garantías de no repetición. En torno al derecho de la reparación integral, la ley indica que:

Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido (como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno). La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante (Artículo 25, Ley 1448 de 2011).

En virtud de lo expuesto, la reparación integral es un derecho de las víctimas, y un deber del Estado, que le compromete a encaminar acciones que propenden por la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas

³² Ley que “tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales” Artículo 1, Ley 1448 de 2011.

que laceran los derechos de los afectados. Tal como se expresa en la norma, las indemnizaciones deben ser un requisito indispensable en los procesos de reparación, porque permiten identificar que el Estado asume parte de la responsabilidad por lo sucedido, adicionalmente, otro elemento central de la reparación integral está encaminado a la construcción de memoria.

Existen otros postulados como el de Jefferson Marín Jaramillo (2010) quien expone que la noción de reparación debe ser mucho más amplia, considera que tiene que abarcar: la compensación por el daño a la cultura, el respeto y la noción de los derechos territoriales. En ese orden de ideas, se ha planteado la dimensión de la reparación transformadora.

Las reparaciones deben incluir distintas dimensiones transformativas, es fundamental que las mismas tengan una dimensión transformadora de las relaciones sociales, económicas y políticas que han permitido la exclusión o marginación de la generalidad de las víctimas del acceso a sus derechos y a una ciudadanía plena. [...] Lo que no implica que esta perspectiva alternativa de reparaciones que proponen sea un abandono de los estándares jurídicos existentes en materia del derecho a la reparación de las víctimas de crímenes atroces. (Mejía, 2017, pág. 67).

La reparación integral es un concepto en el que se adaptan instrumentos para que las distintas entidades que contribuyan en la satisfacción de derechos de las víctimas empleen de manera coordinada acciones que les permitan el disfrute de los derechos a la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición.

2.3.4. Restitución de tierras

El proceso de restitución de tierras en Colombia surge debido a que el conflicto armado ha generado el desplazamiento forzado de millones de personas y el despojo y abandono de sus tierras y propiedades “hecho que se acentuó entre los años 1998 y 2003, y que a su vez originó una gran descomposición social y propició el despojo y abandono de tierras” (Unidad de Restitución de Tierras, 2014, pág. 1). A las anteriores consecuencias se suma la pérdida de la capacidad productiva del campo, el detrimento de los sistemas productivos, y una baja significativa en el desarrollo rural del territorio colombiano.

Desde 1995, el Estado ha venido desarrollando políticas dirigidas a garantizar los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado. En 2004, fue declarado por la Corte Constitucional, el Estado de Cosas Inconstitucionales, (ECI) en la situación de la población víctima del desplazamiento forzado, lo que llevó a implementar acciones para dar respuesta a esta problemática. (Unidad de Restitución de Tierras, 2014, pág. 1).

Ya que el conflicto armado interno implicó en un extraordinario y despiadado despojo de tierras y desplazamiento forzado, con la expedición de la Ley 1448 en 2011 el Estado

colombiano pretende contribuir en avanzar en la satisfacción del derecho a la reparación integral, que tienen las víctimas del conflicto armado, dentro de un marco de justicia transicional, que posibilite hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia, y la reparación integral con garantías de no repetición a través de distintas medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas. Una de esas medidas se le denomina restitución de tierras, tiene por objeto fundamental que las tierras y/o propiedades despojadas o abandonadas, en el marco del conflicto armado, regresen a sus propietarios originales. En palabras de Mürrle & Riveros (2012, pág. 18):

La restitución de tierras es una medida de reparación, que pretende resarcir la pérdida de los derechos de propiedad y posesiones sufridos por la población desplazada a causa del despojo o el abandono forzado de sus predios. En este sentido, se erige como un componente esencial del retorno. Naturalmente, la reparación a la población desplazada no se agota con la restitución formal y material de sus predios y, por consiguiente, debe ser complementada con medidas de apoyo y combinada con otros mecanismos de reparación como son las de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Parece novedosa la concepción de la restitución de tierras como medida de reparación integral, no obstante, la restitución tiene sustento en un concepto jurídico de amplia tradición que se aplica a distintas situaciones. Por ejemplo, existe la restitución ordinaria, de la Ley 57 de 1887 (Código Civil), que en el Artículo 773 caracteriza la existencia de violencia por adquisición en ausencia del dueño. Además, dicho código “expresa la existencia de posesión violenta y clandestina, ésta se ejerce ocultando la posesión a los que tienen derecho” (Art. 774).

En ese sentido, el código civil en su artículo 946 introduce el concepto de reivindicación o acción de dominio; refiere al derecho que tiene el dueño de una cosa singular, que no está en posesión, para que el poseedor violento o clandestino sea condenado a restituirla. En el artículo 961 de la Ley 57 de 1887 de manera más concreta se hace alusión a la restitución, en la que se obliga al poseedor a restituir la cosa en el plazo fijado por la ley o por el juez. Finalmente, el artículo 662 de la restitución de una heredad; comprende inmuebles, y varias clases de bienes que pueden ser restituidos.

El código civil introduce el derecho a la restitución de la posesión, aplicada “al que injustamente ha sido privado de la posesión, manifestando que tendrá derecho para pedir que se le restituya con indemnización de perjuicios” (Art. 982). Observamos que se contempla:

El derecho de restablecimiento por despojo. Todo el que violentamente ha sido despojado, sea de la posesión, sea de la mera tenencia, y que, por poseer a nombre de otro, o por no haber poseído bastante tiempo, o por otra causa cualquiera, no pudiese instaurar acción posesoria, tendrá, sin embargo, derecho para que se restablezcan las cosas

en el estado en que antes se hallaban, sin que para esto necesite probar más que el despojo violento, ni se le pueda objetar clandestinidad o despojo anterior. Este derecho prescribe en seis meses. (Art. 984).

En la Sentencia T-821 de 2007, la Corte Constitucional se manifiesta sobre el derecho a la restitución de la tierra que tienen las personas en situación de desplazamiento forzado, al respecto señala:

Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarios o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y le restablezca uso, goce y libre disposición de esta en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia.

En materia de restitución de tierras en los antecedentes de esta investigación, se hizo una presentación sobre los Principios Pinheiro, dichos preceptos establecen que las personas afectadas que se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, tienen derecho a la restitución de las viviendas y el patrimonio y el derecho a un regreso voluntario, en condiciones de seguridad y dignidad.

Finalmente, en la política pública de restitución de tierras contemplada como mecanismo que contribuya a la reparación integral de las víctimas por medio de la Ley 1448 de 2011, la restitución se define como “la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones” (Art. 71), como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. La Ley 1448 contempla una serie de acciones de restitución de los despojados, plantea que:

El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente. Las acciones de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación. La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley (Art. 72)

Se señala que en caso tal de que la restitución jurídica o la víctima de despojo o abandono forzado de tierras “no pueda retornar [...] por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado” (Art.

72, Ley 1448 de 2011). Además, se determina que la compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.

2.4. Marco normativo e institucional

En este apartado se presenta un balance de las principales normas que desarrolla la política pública de restitución de tierras. El primer sustento normativo en Colombia de la restitución de tierras como elemento de la reparación integral, aparece en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, que expresaba el objetivo de promulgación de una política para atender a la población que había sufrido del despojo de sus tierras, o que las abandonaron por situaciones de violencia en el contexto del conflicto armado interno.

El capítulo IV (Igualdad de oportunidades para la prosperidad social) del PND 2010-2014 contemplaba como uno de sus ejes la política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia (PVDFV). Entre sus lineamientos se indica que para lograr el restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación se articularán “la política de vivienda y generación de ingresos y la política de restitución de tierras, que al reparar a la población víctima del despojo de la tierra, contribuirá significativamente a este objetivo”. (DNP, 2011, pág. 348). Las estrategias buscan el goce efectivo de los derechos en el marco de la política general para PVDFV, en donde se establecen los componentes de: (1) Prevención y protección, (2) Atención integral, (3) Verdad, justicia y reparación. Sobre la restitución de tierras, se pone de manifiesto que:

Esta política busca la gestión integral de la restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios a través de la asistencia integral y gratuita a las víctimas de despojo y, por consiguiente, hace parte de la Reparación Integral. Los fines de esta Política contribuyen con el restablecimiento social y económico de la PVDFV y en la medida que se restituyan los predios o se compense a las familias, se articularán las demás políticas en busca de soluciones duraderas en donde se garanticen todos los derechos. Adicionalmente, se continuará promoviendo el acceso a la tierra de manera preferente para la PVDFV a través de la entrega de subsidios. (DNP, 2011, pág. 351).

El Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Todos por un nuevo país”, para el logro de los ejes estratégicos; la paz, la equidad y la educación, se orienta a cinco objetivos transversales: 1. Infraestructura y competitividad estratégica 2. Movilidad social 3. Transformación del campo y crecimiento verde 4. Consolidación del Estado Social de Derecho 5. Buen gobierno. En el

objetivo transformación del campo, en el marco de la justicia transicional y los derechos de las víctimas para la superación de brechas originadas por el conflicto armado, se propone avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Es así como se indica la continuidad y mejoras de la estrategia de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado interno.

Alcances de la restitución de tierras en la Ley 1448 de 2011: conforme a esta norma tal como lo expresaba el PND, la restitución es parte de las medidas de reparación, en el artículo 71 se la define como “la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones” sufridas como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. En ese sentido, dos circunstancias de afectación de los derechos patrimoniales son cobijadas por la política de restitución de tierras. La primera es el abandono forzado de tierras y la segunda situación amparada es el despojo.

El documento CONPES 3712 de 2011, establece el Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011:

El ejercicio de estimación presentado en [el] documento prevé que el costo asociado con la financiación de la Ley 1448 de 2011 durante el periodo 2012-2021, ascenderá a \$54,9 billones a precios de 2011. Del total, \$23,3 billones no están asociados a la condición de víctimas de los individuos, por tratarse de derechos generales de la población, y corresponden al monto estimado de la provisión de los bienes y servicios a que tienen derecho por su condición de ciudadanos colombianos. Los restantes \$31,6 billones corresponden al costeo de los derechos específicos de las víctimas, derivados del menoscabo de sus derechos como consecuencia del conflicto armado interno. [...] Las proyecciones contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011 no se ven alteradas al incluir el costo proyectado de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, toda vez que respetan el espacio presupuestal otorgado, y por lo tanto no ponen en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. (CONPES 3712 de 2011, pág. 50-51)

La política pública de restitución de tierras es complementada con los decretos reglamentarios que determina la ley 1448 de 2011, estas normas son aspectos necesarios para lograr la efectiva implementación de la ley mediante la reglamentación de sus contenidos, entre otros, se encuentran los siguientes decretos:

1. **Decreto Ley 4633 de 2011:** “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”.

2. **Decreto Ley 4634 de 2001:** “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano”.
3. **Decreto Ley 4635 de 2011:** “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.

Estos tres decretos reglamentarios sobre las tierras de grupos étnicos orientan el proceso de restitución, devolución y retorno de los sujetos colectivos e individuales afectados.

4. **Decreto 4800 de 20 diciembre 2011:** Aspectos generales, registro único de víctimas, prevención, protección y garantías de no repetición, medidas de estabilización socioeconómica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta y otros aspectos.
5. **Decreto 4801 de 2011:** Estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
6. **Decreto 4829 2011:** Reglamenta capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras. Establece que las entidades privadas vinculadas directa o indirectamente con las tierras y aquellas que presten servicios públicos, deben brindar el apoyo que la Unidad de Restitución de Tierras les solicite.
7. **Decreto 4939 de 2011:** Determina la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
8. **Decreto 1725 de 2012:** Adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación integral de víctimas de que trata la ley 1448 de 2011.
9. **Decreto 1071 de 2015:** Establece varias disposiciones para garantizar el interés superior de niños, niñas, adolescentes y a discapacitados que conformen el grupo familiar de la población femenina en la ruta de restitución.
10. **Decreto 440 de 2016:** “Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parle 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”.

A nivel regional, la Ordenanza 356, Plan de desarrollo (El Valle, vale) 2012-2015, presentado por Héctor Fabio Useche, gobernador elegido para el periodo 2012-2015, en el

artículo 10. Lineamientos de política, en el componente de “promoción del respeto y garantía de los DH y del DIH” indica que se brindará:

Asesoría Técnica para la Formulación de planes de prevención: en el marco de las responsabilidades del Estado en materia de prevención de violaciones de derechos humanos, la estrategia “Retornar es Vivir”, Plan de Consolidación, Ley de Víctimas, componentes de restitución de tierras y atención de víctimas del conflicto armado. (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2012, pág. 87).

Sin embargo, a Héctor Fabio Useche “el 23 de marzo la Contraloría lo sancionó en segunda instancia por el detrimento patrimonial y ordenó apartarse del cargo desde el 29 de marzo de 2012. [...] El presidente Juan Manuel Santos nombró a Aurelio Iragorri en su reemplazo” (La Silla Vacía, 2016). Posteriormente es elegido gobernador del departamento del Valle del Cauca, Ubeimar Delgado, en las elecciones atípicas del 1^{ro} de julio de 2012, en su Plan de Desarrollo “Vallecaucanos, Hagámoslo Bien” 2012-2015, aprobado en la Ordenanza 359, no menciona de forma específica la restitución de tierras.

La gobernadora Dillian Francisco Toro, en la Ordenanza 415 que aprobó el Plan de desarrollo, en el capítulo tres (3) Paz Territorial, el subprograma 3040101: Garantías y Restitución de Derechos Humanos, buscaba “fortalecer los procesos de restitución de tierras acompañando a la población en la reconstrucción de los lazos sociales y actividades económicas” (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2016, pág. 257). La meta consistía en atender el 100% de los fallos judiciales proferidos por los jueces a las víctimas del conflicto mediante la implementación de proyectos productivos para el derecho a la generación de ingresos.

A nivel local, en el Plan de Desarrollo 2012-2015 de Jamundí- Valle del Cauca “Prosperidad Municipal”, aprobado en el Acuerdo No. 009 de mayo 31 de 2012, no se menciona la restitución de tierras. Conjuntamente, en el Acuerdo 006 del 31, mayo de 2016 por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, denominado “Jamundí, una ciudad para vivirla”, tampoco se menciona la política de restitución de tierras. Sin embargo, en el programa 1.33: “implementación de la Política Pública de víctimas del conflicto armado y desplazamiento”, se hace alusión a los decretos étnicos con fuerza de ley 4633, 4634 y 4635, estrechamente vinculados con la ruta colectiva de restitución de tierras.

El marco normativo de la restitución de tierras en Colombia al estar sustentado en un instrumento de justicia transicional no solo regula el alcance de la política pública, los derechos que tienen las víctimas, sino que también crea instituciones para el registro y resolución de casos de despojo y abandono forzado de tierras. Además, define los enfoques (género, étnico,

diferencial: interés superior de niños, niñas, adolescentes y a discapacitados) que deben integrarse en las decisiones, establece los perfiles técnico-profesionales de los funcionarios encargados de implementar y realizar seguimiento a la restitución, es decir, personal de la Unidad de Restitución de Tierras y del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas- SNARIV.

El marco normativo de la política pública define nuevas funciones para jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, los cuales, al participar de un proceso transicional de justicia tiene un alto grado de discrecionalidad para interferir en el proceso de restitución, por lo que el esquema de valores propios y su visión frente al despojo de tierras podrían variar sus decisiones. Asimismo, se observa el compromiso en la integración de programas y presupuestos para la restitución de tierras en los Planes de Desarrollo Nacional, mientras que a nivel regional y local no se destinan programas y presupuestos específicos para cumplir con las medidas complementarias a la restitución de tierras que garantizan la reparación integral a las víctimas, estabilización, prevención del desplazamiento forzado, y participación de las víctimas en las acciones del retorno.

CAPÍTULO III

3. POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Uno de los objetivos de estudio del análisis de la implementación de las políticas públicas es indagar su ejecución, observando su diseño, el funcionamiento de la estructura organizativa y los actores que intervienen en la puesta en marcha de las acciones. Es decir, corroborar si la estructura organizativa se desarrolló con las características demandadas en el diseño, y si las operaciones recogen de forma adecuada las funciones y competencias necesarias para la ejecución de la política pública en todos los niveles, lo que permite verificar si la organización encargada de la puesta en marcha operó con la consistencia y la coherencia idónea para producir los resultados previstos.

La Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y las sentencias de restitución de tierras crearon una política pública que persigue el objetivo de gestionar y resolver de manera integral la restitución de las tierras y territorios de la población desplazada, despojada, y que se vio obligada a abandonar sus tierras en el contexto del conflicto armado. En consecuencia, la política desde un enfoque de justicia transicional determina una especial atención para que de manera oportuna se generen los procesos dirigidos a restituir jurídica y materialmente los predios de la población desplazada y despojada, y la formalización, normalización y protección de los otros derechos sobre la tierra.

El proceso de restitución de tierras es solo una parte de lo que corresponde al compilado de la Ley 1448 de 2011, que tiene dos grandes líneas. Una ruta individual, para la población campesina y una ruta étnica que se basa en los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011. Por ejemplo, en una entrevista realizada a la URT- territorial Valle del Cauca, un Funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca (2018) destacó que “la ruta individual es la medida de reparación preferente consagrada en la Ley 1448 de 2011; que busca la restitución de tierras, mediante la efectiva devolución de los predios abandonados y despojados a causa del conflicto armado colombiano”

Además, el entrevistado indicó que con esta medida se pretende, “devolver la tierra con el respectivo título de propiedad a sus legítimos dueños, si no lo tienen, y busca una serie de medidas complementarias cuya finalidad es garantizar que las familias se establezcan en el territorio y tengan un proyecto de vida digno” (Funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca, comunicación personal, 23 de abril de 2018).

El funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca en la entrevista indica que la restitución de tierras no es un proceso para darle predios a las personas que tradicionalmente no lo tienen, tampoco la URT tiene facultades para titular baldíos, comprar predios abandonados, ni entregar tierras que estén bajo la figura de extinción de dominio. Por consiguiente, la restitución no es un proceso de recuperación de predios. No obstante, responde que se configura en un proceso mixto donde se invierte la carga de la prueba, esto quiere decir, que la URT debe registrar a las personas que tienen la condición de víctima frente a unos hechos y no que la víctima deba demostrar su situación al Estado. Las condiciones para acceder a un proceso de restitución de tierras son tres: primero, que se haya tenido un hecho victimizante de despojo de tierras, segundo, que haya ocurrido en el marco del conflicto armado, y tercero, que el hecho victimizante de despojo u abandono forzado haya sucedido posterior al 1ro de enero de 1991.

Esta política se establece mediante un mecanismo procedimental mixto de dos etapas: una fase administrativa designada a la Unidad de Restitución de Tierras, y otra judicial, ejercida por la justicia especializada de restitución de tierras, complementadas con una fase de implementación de las órdenes proferidas en los fallos.

En el Decreto 4829 de 2011, reglamentario del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, se precisa que el procedimiento o ruta de la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, inscripción y documentación de los casos, correspondiente a la etapa administrativa, estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (UAEGRTD). En sentido de lo anterior, para analizar y describir las medidas de reparación presentes en la implementación de la política pública de restitución de tierras en Jamundí, es primordial partir de la identificación y valoración de los componentes que hacen parte del diseño de la política.

3.1. Procedimiento administrativo de restitución de tierras despojadas y abandonadas

En el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 se expone que pueden ser solicitantes de un proceso de restitución, “las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligados a abandonar” por graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. En atención a lo establecido, por medio de la Ley 1448 de 2011 se crea el “Registro de tierras despojadas y

abandonadas forzosamente [...] en el cual se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas” (Art. 76). Según dicho artículo, y lo contemplado en el Decreto 4829 de 2011, podemos definir que las características del procedimiento administrativo de la restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente son las siguientes:

a. “El registro, se implementará de manera gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno”. (Art. 76, Ley 1448).

b. Los procesos de Restitución de Tierras se activan cuando la persona afectada del despojo o abandono forzado solicita la inscripción del predio en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas. “La información de la solicitud de registro contiene como mínimo la siguiente información 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) La 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”. (Art. 8, decreto 4829 de 2011). Es decir, un procedimiento de recepción y estudio de viabilidad técnica y jurídica de cada una de las solicitudes.

c. Documentación de los casos: contempla un análisis previo “sobre los casos que, por solicitud de parte, o por remisión de otras autoridades, se radiquen en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, o sobre aquellos casos que de oficio decida asumir” (Art. 9, Decreto 4829 de 2011). En el análisis previo se establecen las condiciones de procedibilidad del registro, se descartan de plano aquellos casos que no cumplen los requisitos legales para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Además, se determina la ruta jurídica, correspondiente al caso concreto, de acuerdo con la forma de victimización, a saber, despojo o abandono forzado del predio o la exclusión del caso.

d. Resolución de inicio de estudio. “Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas comunicará al poseedor u ocupante que se encuentre el predio objeto de

registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión y ocupación de dicho predio de buena fe”. (Art. 76, Ley 1448).

e. Resolución de apertura de etapa probatoria. Con base en las pruebas presentadas, la “Unidad en un plazo de sesenta (60) días, contados a partir del momento en que acometa el estudio [...] decide sobre la inclusión en el Registro. Este término podrá ser prorrogado por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen”. (Art. 76, Ley 1448).

f. Resolución de inscripción en el RTDAT. “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas podrá solicitar al Juez o Magistrado la titulación y entrega del respectivo predio incluido en el registro de tierras despojadas a favor del titular de la acción y representarlo en el proceso” (Art 82, Ley 1448 de 2011). También, “el despojado podrá dirigirse directamente al Juez o Magistrado [...] mediante la presentación de la demanda escrita u oral, por sí misma o a través de apoderado” (Art 83, Ley 1448 de 2011).

Es pertinente ampliar el análisis del procedimiento de documentación de casos que realiza la URT, puesto que permite determinar con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período en el que se ejerció dominio o posesión ilegal del predio, evitando que las carencias de información terminen afectando a las víctimas. Por lo anterior, la documentación no es un proceso lineal, ya que el inicio del análisis previo y de la documentación de los casos y el registro, dependen del principio de gradualidad, teniendo en cuenta la situación de seguridad y la existencia de condiciones para el retorno, mediante una microfocalización.

La inscripción de un predio en el Registro de Tierras Despojadas se constituye en requisito inexorable para iniciar la acción de restitución. Según la Ley 1448 de 2011 es importante una adecuada de documentación de los casos, ya que cuando una solicitud ha sido realizada por la “Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y no se presenten opositores, el Juez o Magistrado procederá a dictar sentencia con base en el acervo probatorio presentado con la solicitud” (Art. 88, Ley 1448 de 2011).

3.1.1. El rol central de la Unidad de Restitución de Tierras en la política pública

Con el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 se crea el “Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”, configurándose en un instrumento primordial para la restitución de tierras a la que se refiere dicha ley. Además, se indica que la conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), que se creó por esa ley. El objeto de esta institución del Estado es:

Adelantar las actuaciones administrativas dirigidas a incluir en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente los predios debidamente identificados, las personas cuyos derechos sobre estos fueron afectados, el tiempo o período de influencia armada en relación con el predio, el tiempo de vinculación de los solicitantes con el predio y toda la información complementaria para la inscripción en el registro y el proceso de restitución. Estas actuaciones se adelantarán, respetando las garantías del debido proceso, para que el registro citado sea un instrumento veraz, oportuno e idóneo como presupuesto legal para la restitución judicial. (Art. 1º, Decreto 4829 de 2011).

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas fue creada, según la Ley 1448 por un “término de diez (10) años, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural” (Art. 103). Sus funciones son:

1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.
2. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.
3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo.
4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.
5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.
6. Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

7. Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
8. Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.
9. Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.

La visión de la URT manifiesta que:

“En 2031, habrán contribuido a la reparación integral de las víctimas de abandono y despojo, al desarrollo rural y a la construcción de la paz en Colombia, a partir de la gestión para el goce efectivo del derecho fundamental a la restitución jurídica y material de tierras y territorios.” (URT, 2020)

Mientras que su misión expresa que es, “la entidad nacional que gestiona la restitución de tierras, y las medidas de protección de los derechos territoriales de las víctimas de despojo y abandono forzado, aportando así a la construcción de la paz y al desarrollo rural en Colombia” (URT, 2020).

En resumen, el papel de la UAEGRTD en la etapa administrativa se centra en recibir las solicitudes de restitución de tierras, identificando los predios, las personas vinculadas, los autores y causas del abandono o despojo. Además, la URT es la entidad encargada de administrar el registro de tierras despojadas y la representación jurídica de las víctimas.

3.2. Etapa judicial de las solicitudes de restitución de tierras

En la etapa judicial de los procesos de restitución de tierras se resuelven los casos, se decide de fondo sobre la restitución y/o formalización de los predios, actividad a cargo de los juece(a)s y magistrado(a)s civiles especializados en restitución de tierras. Este subcapítulo comporta presentar el procedimiento por el que deben transitar las víctimas para que se les entreguen los bienes, servicios o prestaciones integrales previstas en la política de restitución de tierras.

3.2.1. Procedimiento judicial de restitución de tierras despojadas y abandonadas.

En la etapa judicial el proceso es el siguiente:

- a. Una vez inscrito el predio en el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas, la

Unidad de Restitución de Tierras o la víctima de despojo o abandono podrá dirigirse directamente a un juez o magistrado solicitando la titulación y entrega del respectivo predio a favor del titular de la acción y la URT podrá representarlo en el proceso. Además, los titulares de restitución de tierras pueden tramitar de forma colectiva las solicitudes de predios registrados (Art. 82, Ley 1448 de 2011)

- b. Según lo contemplado en el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, si el juez acepta la demanda mediante un auto admisorio, deberá llamar al poseedor de la tierra para que explique por qué la tiene y cómo la adquirió.
- c. Traslado de solicitud; se surtirá a quienes figuren como titulares inscritos de derechos en el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria donde esté comprendido el predio sobre el que se solicita la restitución y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuando la solicitud no haya sido tramitada con su intervención. (Art. 87, Ley 1448 de 2011).
- d. Las oposiciones a las solicitudes efectuadas por particulares se presentan bajo gravedad de juramento y son admitidas, si son pertinentes. Si las presenta la URT deberán ir acompañadas de un escrito de oposición con los documentos que aporten las pruebas. Cuando la solicitud de restitución la realiza la URT y no se presentan opositores, el juez o magistrado procede a dictar sentencia. (Art. 88, Ley 1448 de 2011).
- e. Etapa probatoria: si no hay personas poseedores u ocupantes que se opongan a la reclamación, el juez dicta sentencia. Si hay poseedores, se someten al análisis las pruebas que aporten. (Art. 89 y 90. Ley 1448 de 2011)
- f. El juez o magistrado dicta el fallo, “la sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso” (Art. 91, Ley 1448 de 2011).
- g. 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, [...] La Corte Suprema de Justicia proferirá los autos interlocutorios en un

término no mayor de diez (10) días y decisión en un término máximo de dos (2) meses” (Art. 92, Ley 1448 de 2011).

- h. Entrega del predio, “se hará al despojado en forma directa cuando este sea el solicitante, o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a favor del despojado, dentro de los tres días siguientes al pago de las compensaciones ordenadas por el Juez o Magistrado, cuando hubiera lugar a ello, o dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la sentencia” (Art. 100, Ley 1448 de 2011).
- i. Acompañamiento y protección en la ejecución de la sentencia: “Después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias” (Art. 102, Ley 1448 de 2011).

En síntesis, el procedimiento judicial determina que el contenido de las sentencias de restitución de tierras son pronunciamientos definitivos sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación de baldíos registrados como despojados u abandonados forzadamente. Además, en los fallos se decretan las compensaciones, que son de obligatorio e inmediato cumplimiento, por tanto, el juez o magistrado mantienen su competencia para garantizar el goce del derecho. En ese sentido, aunque la norma indica que los fallos de restitución se dictan a más tardar a los cuatro meses de la solicitud y solo se admite un recurso de revisión, la etapa judicial no termina hasta que se completa el periodo de seguimiento a lo ordenado por la justicia en cada caso que resuelve.

3.2.2. Etapa de posfallo de restitución de tierras

En la fase de posfallo las instituciones participantes del proceso de implementación de la política de restitución de tierras deben cumplir las órdenes proferidas por los jueces y magistrados señaladas en las sentencias. Dichos mandatos pueden ser a favor de los restituidos y/o de los terceros cuando corresponda.

El posfallo es la última etapa de la restitución de tierras y más que una parte del proceso de implementación de la política se configura en un procedimiento de seguimiento de dos años al

cumplimiento de lo ordenado en las sentencias, como medida de protección del derecho. “En conjunto con restituir la tierra o compensar la tierra lo más común en las sentencias se refiere a la actualización catastral de los registros cartográficos y linderos³³, e imponer cláusulas de protección a los predios a las alcaldías por medio de la exoneración del impuesto predial” (Funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca, comunicación personal, 23 de abril de 2018). La decisión del juez puede ser que se condonen los impuestos prediales, ordenar a las gobernaciones y municipios a establecer acciones sobre la valorización del predio y tomar medidas de estabilización socioeconómica de las víctimas.

También se incluye en algunos casos la exigencia de la implementación de proyectos productivos familiares para que se recupere la relación entre el beneficiado de la sentencia con su predio, un componente de vivienda a cargo del Banco Agrario y del Ministerio de Agricultura cuando el lote se localiza en zona rural, o al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, si es un predio urbano. Lo anterior sumado a medidas para la atención en los componentes de salud, y educación, otras responsabilidades en los posfallos son dictadas a la Fuerza Pública para la salvaguarda de la seguridad, y a las empresas de servicios públicos para garantizar la prestación de estos.

Las anteriores acciones ordenadas por la justicia especializada en restitución de tierras son complementarias, y buscan que las familias a las que se les restituyen las tierras recuperen sus predios, y mejoren las condiciones de vida, para que sus integrantes puedan permanecer en el territorio con un proyecto y condiciones de vida digna. En el proceso de restitución de tierras y en la reparación integral a víctimas del conflicto armado intervienen en elevado porcentaje de las instituciones del Estado

Por ello, en el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011 se crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás

³³ La actualización catastral de los registros cartográficos y linderos refiere al “conjunto de actividades destinadas a identificar, incorporar o rectificar los cambios o inconsistencias en la información catastral durante un período determinado. Para la actualización catastral podrán emplearse mecanismos diferenciados de intervención en el territorio, tales como métodos directos, indirectos, declarativos y colaborativos, así como el uso e integración de diferentes fuentes de información que den cuenta de los cambios entre la base catastral y la realidad de los inmuebles” definición del proceso de actualización catastral, Artículo 2.2.2.2.2. Decreto 148 de 2020.

organizaciones públicas o privadas encargadas de la formulación, ejecución y seguimiento de los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, las entidades de orden nacional incluyen los Ministerios, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Fiscalía, Policía, entre otras organizaciones públicas o privadas, en el orden territorial, participan, los Departamentos, Distritos y Municipios, y la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel. En el artículo 161 de dicha norma se indica que los objetivos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) son los siguientes:

- Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas.
- Adoptar las medidas de atención que faciliten el acceso y cualifiquen el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas.
- Favorecer las medidas de asistencia que contribuyan a restablecer los derechos de las víctimas y que faciliten las condiciones para llevar una vida digna.
- Acoger las medidas que contribuyan a garantizar la reparación efectiva y eficaz de las víctimas que hubieren sufrido daño como consecuencia de las afectaciones en el marco del conflicto armado.
- Adoptar los planes y programas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas y la implementación de las medidas.
- Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada atención integral y garantía de los derechos humanos y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario que les asisten a las víctimas.
- Respaldar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas en sus niveles nacional y territorial.
- Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada; así como la provisión de bienes y servicios públicos prestados de

acuerdo con las soluciones proporcionadas.

- Garantizar la flexibilización de la oferta de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas para el cumplimiento de lo dispuesto en la ley.
- Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la ley.
- Apoyar los esfuerzos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
- Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

La política pública de restitución de tierras posee unos componentes y rutas que involucran a un número amplio de entidades estatales, regionales y locales, contiene dos rutas para atender a la población, estas dependen de que los hechos de despojo se realicen de forma individual o colectiva. Además, el procedimiento se divide en tres etapas: administrativa, judicial y posfalla que asigna responsabilidades y el liderazgo a el poder judicial y ejecutivo de forma escalonada, por lo que podrían presentarse problemas de coordinación en la implementación de la restitución de tierras.

No obstante, con la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-SNARIV queda evidenciado que el Gobierno nacional ha avanzado en la construcción de la institucionalidad para la reparación de las víctimas y la restitución de tierras, diseñando una política pública en la que los responsables de su implementación están plenamente identificados y participan de un sistema que los agrupa y coordina para reducir la falta de comunicación en las acciones de atención a las víctimas de despojo y abandono de tierras, aumentar el liderazgo de las entidades que conforman el SNARIV y mejorar la coordinación entre ellas.

Para solucionar las ineficiencias en la coordinación y calidad de la información de las

entidades del SNARIV, la Ley 1448 de 2011 establece que la Unidad de Restitución “tendrá acceso a todas las bases de datos” sobre las víctimas de despojo o abandono forzado y sobre temas rurales en general (art. 76). Además, establece un tiempo mínimo de 10 días para que se reporte la información solicitada por los integrantes del sistema.

La institucionalidad que participa del proceso de restitución de tierras funciona para los registros de los afectados de despojo y abandono forzado de tierras en el marco del conflicto armado, los reclamos de dichas tierras y medidas que garanticen un retorno con medidas de reparación integral, mediante procedimientos legales e imposiciones normativas. Sin embargo, queda por fuera del margen de acción de la política pública las tierras despojadas y abandonadas por situaciones de violencias que no se deban al conflicto armado, entre ellas el narcotráfico, desarrollo de macroproyectos económicos en territorios con elevada informalidad de la posesión de las tierras, primordialmente rurales mediante transacciones de compra y venta en condiciones injustas y/o ilegales.

CAPÍTULO IV

4. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN JAMUNDÍ (2011-2017)

En adelante examinamos la coherencia de los objetivos de la política de restitución de tierras con lo ejecutado en un área específica de Colombia, observando los instrumentos de intervención implementados. Para ello se realiza un análisis de las etapas administrativa y judicial de la implementación de la política de restitución de tierras, se identifica la cadena de procesos que fueron ejecutados en Jamundí y las decisiones de los jueces sobre los predios objeto de restitución. Igualmente analizamos las capacidades organizacionales de la UAGRDT en su comprensión del mandato de la política, la adecuación al contexto y la disponibilidad técnica y operativa para realizar el registro de las solicitudes que hicieron personas potencialmente despojadas u obligadas a abandonar sus tierras.

4.1. La restitución de tierras en Jamundí: Etapa administrativa

En sus primeros meses de operación en el 2012 la Territorial Valle del Cauca de la Unidad de Restitución de Tierras “no contó con una sede adecuada y tuvo limitaciones de personal, por lo cual para la atención y recepción de solicitudes se otorgaban 5 citas diarias de lunes a viernes” (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2012, pág. 62). El bajo número de personas atendidos por la URT fue justificado por el hecho de que “la distribución del presupuesto de gastos y funcionamiento se realizó hasta el 23 de febrero mediante Resolución 461, siendo su contracrédito aprobado por el Consejo Directivo de la Unidad de Restitución mediante Acuerdo No 001/12 el 27 de febrero” (idem, Pág. 6).

En la Resolución 0002, 21 de marzo de 2012, “por la cual se distribuye la planta de personal, se define la jurisdicción de las direcciones territoriales y se crean trece Grupos de Trabajo en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”. Además, se delimitó la jurisdicción y cobertura geográfica de cada Dirección Territorial, a la URT Valle del Cauca le fue designada la siguiente planta de personal: un director territorial, 14 profesionales especializados, un técnico administrativo, dos topógrafos, dos ayudantes y un secretario ejecutivo; el área de cobertura se restringía a los 42 municipios del Valle del Cauca y posteriormente al Eje Cafetero.

El análisis de los datos del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados-RUPTA (a cargo del INCODER), del Registro Único de Población Desplazada (a cargo del antiguo Departamento de Acción Social,

hoy DPS) y de las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, creado por la Ley 1448/2011, permitió identificar que en 1.080 municipios del país se reportaron casos de abandono y posible despojo de tierras. A partir del análisis de la información mencionada la URT priorizó 12 macrozonas³⁴:

1. Catatumbo, 2. Cauca y Valle, 3. Magdalena Medio, 4. Magdalena y Cesar, 5. Montes de María, 6. Nariño, 7. Putumayo, 8. Resto de Antioquia, 9. Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, 10. Sur del Meta, 11. Tolima, y 12. Urabá. (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2012A, pág. 7).

Para establecer la macrofocalización la URT convocó un Comité Operativo Local de Restitución de Tierras (COLR), según lo estipulado en el Decreto 599 de 2012, donde se verifican las condiciones de seguridad vereda por vereda. La Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras dio vía libre para iniciar la micro focalización en las zonas donde consideró se tenían mejores condiciones para el proceso, lo que permitió a la URT inscribir los predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

En el Valle del Cauca, en el primer trimestre del 2012 “la Dirección Territorial elaboró un informe de priorización de tres zonas para microfocalizar: Tuluá, Jamundí y Dagua” (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2012, pág. 62). Es así como fueron microfocalizados en Jamundí los corregimientos de Potrerito, a través de la resolución RMV 002 del 29 de mayo del 2013, y Timba con la resolución RMV 002 del 21 de febrero de 2013.

La microfocalización establece, primero seguridad, para poder hacer toda la labor de campo, por ejemplo, hablar con la junta de acción comunal sobre la situación de los predios, a la densidad histórica del despojo. Nosotros intervenimos zonas si nos autorizan, zonas donde más solicitudes tenemos y después de manera gradual y progresiva como lo dice la ley vamos interviniendo las zonas donde menos solicitudes tenemos. Por eso iniciamos nuestra intervención en el Valle del Cauca en el año 2012 con el municipio de Trujillo, Riofrio, Tuluá y Bugalagrande que eran zonas donde el hecho victimizante de despojo y abandono de tierras fue de manera muy intensa, entonces iniciamos con estas zonas y después ahora último, entramos a Candelaria, Andalucía en las que tenemos pocas solicitudes. (Funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca, Comunicación personal, 23 de abril de 2018).

La etapa administrativa de los procesos de restitución de tierras consiste en recoger las pruebas de intervención, para establecer el expediente probatorio, por el equipo micro de la URT. Según el funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca (2018) entrevistado, el equipo

³⁴ La macrofocalización, según el Decreto 4829 de 2011, es la primera instancia de proceso de focalización, está definida como un proceso administrativo de coordinación interinstitucional de focalización de unas macrozonas en las que se podrá realizar el estudio de las solicitudes recibidas para incluirlas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, gestión que realiza el Consejo de Seguridad Nacional.

está conformado por un grupo de abogados, registro catastral, y un equipo social, quienes determinan las condiciones de modo, tiempo y lugar en que sucedieron los hechos, la ubicación de los predios, registran el solicitante o los solicitantes de los procesos, y sus opositores. Es decir, toda la parte de identificación jurídica y material de los predios consignados en el expediente. La etapa administrativa “puede durar entre cuatro y seis meses dependiendo de la agilidad con la que respondan las entidades, hay entidades que responden a los 15 o 20 días; hay abogados que demandan oficios de unas entidades que pasan tres y cuatro meses y no los han contestado” (Funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca, Comunicación personal, 23 de abril de 2018).

Tabla 3: Solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) Jamundí – Valle del Cauca (2011-2017)

Año	Solicitudes	Predios	Personas
2011	30	30	26
2012	35	30	30
2013	80	77	51
2014	30	28	28
2015	18	16	15
2016	21	21	19
2017	25	25	17
Total	239	227	186

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras, (Datos obtenidos el 04 de febrero de 2020)

Los datos indican que, desde el inicio de la recepción de solicitudes hasta el 31 de diciembre de 2017, en Jamundí se registraron 239 peticiones de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, correspondientes a 227 predios, siendo 2013 el año de mayor número de solicitudes, predios y personas que pretendieron la restitución de sus tierras en el municipio. Se analizó que a pesar de las limitaciones de tiempo de atención en la URT y su baja cantidad de personal en 2011 y 2012 el número de solicitudes, personas y predios inscritos tuviera similares cantidades a las presentada en 2014 y superior a 2015, 2016 y 2017.

La primera etapa del procedimiento administrativo se denomina análisis previo, consiste en dar inicio al estudio formal de las solicitudes; a 31 de diciembre de 2013, la Unidad de

Restitución de Tierras - Territorial Valle del Cauca había estudiado solicitudes de zonas previamente microfocalizadas; “en Jamundí resolvió el inicio del estudio formal de 27 solicitudes, y en 2 casos se resolvió negar en la etapa de análisis previo por no cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011” (URT – Territorial Valle del Cauca, 2014, pág. 11).

Entre 2014 y 2017, las solicitudes de inscripción en el municipio descendieron a 90 predios. Entre las principales causales de no inscripción de los predios se encuentran:

El no cumplimiento de los requisitos legales establecidos en la Ley 1448 de 2011, predios ubicados en zonas de protección, reserva forestal o baldíos no adjudicables; y la imposibilidad de probar el daño sufrido con respecto a la tierra como consecuencia del desplazamiento o hecho victimizante referido. (URT - Territorial Valle del Cauca, 2015, pág. 14).

Seguido de la solicitud de inscripción, se realiza el estudio formal, que decide el inicio riguroso de la solicitud; para realizar ese procedimiento, la UAEGRD recolecta la documentación y recoge las pruebas requeridas en cada caso. Con la información recolectada sobre el predio, la URT procede a expedir el acto administrativo que decide de fondo sobre la solicitud. Entre 2011 y 2013, en Jamundí la URT solo tomó decisiones de inclusión de un caso y no incluyó 4, no se produjeron demandas de restitución de tierras, ni sentencias, y entre 2014 y 2017 se inscribieron formalmente 7 predios.

Tabla 4: Solicitudes en trámite administrativo en Jamundí (2011-2017)

Departamento del predio	Municipio del predio	Tipo solicitud	Total
Valle del Cauca	Jamundí	Inscripción	7

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras

De las 239 solicitudes de inscripción de predios ubicados en Jamundí que recibió la URT entre 2011 al 2017, hasta el 2015 inscribió siete (7) solicitudes. Es decir, solo el 3% de las reclamaciones de inscripción de predios completaron de manera favorable la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras en el municipio en el periodo analizado. Una explicación al bajo número de inscripción fue expuesta por un Funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca (2018), quien informó:

Nosotros oficiamos a todo el mundo, a las oficinas de registros e instrumentos públicos, solicitando certificados de tradición; a las notarías solicitando escrituras; al IGAC para las certificaciones catastrales; a las alcaldías; y a la CVC para los conceptos ambientales. Hay entidades que a veces se demoran mucho para responder, otras que

son un poco más rápidas o lentas en esas respuestas, podemos armar el caso, porque es una labor de investigación en últimas y avanzar más rápido. Cada caso es individual, una vez se concluye esa etapa administrativa, se decide si se incluye en el registro de predios despojados, o no porque no toda solicitud desemboca en un expediente.

Lo expuesto por el funcionario de la territorial Valle del Cauca de la URT permite observar que el SNARIV no logra coordinar a las entidades que participan en la restitución de tierras a nivel territorial (Valle del Cauca), lo que conlleva a fallas en la comunicación y a que cada entidad de respuesta dependiendo sus propias lógicas. A pesar de la intención de la Ley 1448 de 2011 de crear un sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas, su objetivo no logra cumplirse a cabalidad, puesto que se limita a la expedición de una norma, que pretende agrupar a las entidades que brindan atención a las víctimas y a sus representantes. No obstante, los sistemas requieren estímulos a la interacción y respuestas a las demandas de los actores participantes.

Ahora bien, a nivel local existen marcadas dificultades de coordinación entre las entidades con funciones en la restitución de tierras, sumado al desconocimiento de la normativa por parte de los reclamantes que pretenden que les restituyan predios en zonas protegidas. Estos dos factores conducen a Jamundí entre el 2011 y 2017 a tener bajos niveles inscripción de predios, presentando niveles muy por debajo de la nación, donde a corte 31 de diciembre de 2017, la UAEGRTD recibió un total de 110.457 solicitudes de inscripción al RTDAF, 57.284 tuvieron decisión de fondo, 21.561 casos (19,5%) tuvieron decisión de inscripción y 35.723 casos con decisión de no inscripción. La disparidad de avances de inscripción de predios en Jamundí en el periodo analizado respecto al avance nacional deja algunos interrogantes sobre por qué fue de los primeros municipios del departamento y el país en ser microfocalizado.

Tabla 5: Solicitudes de inscripción de predios según tipo de derecho (2011-2017)

Departamento del predio	Municipio del predio	Tipo de derecho	Numero
Valle del Cauca	Jamundí	Ocupación	3
Valle del Cauca	Jamundí	Otra	4

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras, (Datos obtenidos el 04 de febrero de 2020)

Uno de los factores que inciden en la restitución de los predios despojados u obligados a abandonar consiste en que se compruebe que el reclamante sea su propietario o poseedor de predio o explotador de baldíos y que haya sido víctima. No obstante, en el caso de Jamundí las

solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se refleja que ninguno de los solicitantes inscritos tenía una relación de propietarios o poseedores de los predios cuando se produjo el despojo o abandono forzado. No obstante, con las sentencias, que se estudian posteriormente, podemos conocer el tipo de relación que tienen los reclamantes con los predios solicitados.

4.2. La restitución de tierras en Jamundí: Etapa judicial

Finalizada la etapa administrativa con la inscripción o no de los predios al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas (RTDAF), la Unidad de Restitución de Tierras o la víctima podrá solicitar ante los jueces especializados la restitución y formalización del predio inscrito en el registro. Tal cual como lo afirmó un Asesor Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, (2021), quien estaba adscrito al despacho 03 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, en la que expresó, que “la única decisión que toma la Unidad de Restitución de Tierras es determinar si inscribe o no el predio como parte de su proceso administrativo”. Asimismo, indicó que:

Una vez el predio ha sido inscrito, lo que hace la Unidad es asignarle un abogado para que represente a la víctima, esto no quiere decir necesariamente que cuando eso llegué a la etapa judicial del trámite, qué es la que adelantamos nosotros necesariamente se le vaya a conceder la restitución” (Asesor Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, Comunicación personal, 2021).

Por otra parte, un funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca referente al tipo inscripciones realizadas expuso:

Las solicitudes de la macrozona Valle del Cauca obedecen mayoritariamente a casos con afectación por abandono de los predios como consecuencia de la incursión de los grupos al margen de la ley. En una menor proporción se presentan casos de despojo relacionados con afectaciones por la acción de grupos paramilitares y bandas del narcotráfico que históricamente han actuado en nuestra región. (URT - Territorial Valle del Cauca, 2015, pág. 15).

La URT - Territorial Valle del Cauca (2015) expresa que entre la expedición de la norma (a corte del 29 de julio del 2015) presentó ante los jueces especializados en restitución de tierras siete (7) solicitudes con casos de Jamundí. Sin embargo, sólo hasta 2015 se produjo la primera sentencia que restituyó de manera efectiva la tierra a una de las familias víctima de abandono de tierras en el municipio, y otra negando el derecho a dos solicitantes. El caso resuelto durante dicho periodo en Jamundí dejó una familia con cinco integrantes beneficiados con la restitución

de un área de 19 hectáreas. Además, los registros indican que entre 2016 y 2017 se produjo en Jamundí la tercera sentencia de restitución de tierras.

En sentido a lo anterior, solo dos casos contienen los elementos del avance de la restitución de tierras en Jamundí en el periodo de estudio, por ello resulta fundamental conocer sobre como se realizan las sentencias de restitución de tierras, en una entrevista con un Funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca (2018), expresó que:

Los fallos son de única instancia, el primer sentido de la decisión es de restituir la tierra, devolver la tierra a quien se la han despojado, es el espíritu de la norma. Por eso si las personas hacen la solicitud pensando que se les va a pagar la tierra, que se les va a dar otro predio, es mejor que lo piensen porque seguramente la decisión del juez y no está en las causales que dan para compensar, lo que hace es devolver la tierra.

Tabla 6: Sentencias de restitución de tierras en Jamundí (2011-2017)

Departamento del predio	Municipio del predio	No. sentencias de ruta individual proferidas	No. sentencias étnicas proferidas	No. de solicitudes resueltas en sentencia
Valle del Cauca	Jamundí	3	0	5

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras, (Datos obtenidos el 04 de febrero de 2020)

Las sentencias de restitución de tierras en Jamundí en el periodo 2011-2017, muestran que el 42% de los predios inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas tuvieron decisión definitiva, esto es un gran avance en la finalización de los procesos en sentencias que lograron resolver los casos de predios, presentando avances mayores a los porcentajes nacionales, puesto que, de 21.561 predios inscritos en el Registro entre 2011 y 2017, solo se realizaron 3.664 fallos (16%) resolviendo 6.819 solicitudes de inscripción en el SRTDAF, en 234.206 hectáreas.

Tabla 7: Beneficiario en la sentencia de restitución de tierras en Jamundí (2011-2017)

Municipio del predio	No. de personas beneficiadas en sentencia	No. de hectáreas con orden de restitución y/o compensación identificada en sentencia	No. de familias identificadas en sentencia	No. sentencias con decisión(es) negada(s)
Jamundí	11	19 hectáreas 894 m ²	3	1

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras, (Datos obtenidos el 04 de febrero de 2020)

Sobre la etapa judicial de la política pública de restitución de tierras, es pertinente recordar que además de la restitución o negación del derecho, existe una medida denominada compensación de la tierra; refiere a la decisión que pueden tomar magistrados y jueces

especializados en restitución de tierras cuando el predio no se puede restituir, de ordenar que a la víctima de despojo o abandono forzado se les reubique en cualquier parte del territorio nacional. Para ello, se les deben entregar tierras o predios con similares o mejores características a las que poseían, y donde la familia se pueda sentir bien instalada. Aunque en Jamundí persiste el conflicto armado, en ninguna de las decisiones se determinó compensar la tierra.

Según el Funcionario de la URT- territorial Valle del Cauca (2018) las situaciones para que proceda la compensación son generalmente porque no se puede devolver la tierra, por estar en zonas de parque natural, reserva forestal, o amortiguadora de páramo, cuando por el paso de los años la tierra se regeneró vegetativamente y el predio no se puede intervenir, porque está en zona de riesgo de afectaciones medioambientales, deslizamientos, inundaciones. También aplica la compensación de tierras opera cuando se evalúan que al devolver a una persona a la zona de la que fue despojado significa ponerla en riesgo, en esos casos el juez o magistrado ordena a la Unidad Nacional de Protección que haga la valoración, si el riesgo sale alto, la justicia retrotrae la determinación de devolverle las tierras para prevenir un hecho victimizante de peores magnitudes.

Sin embargo, según las explicaciones del funcionario de la Unidad de Restitución de tierras Valle del Cauca, en Jamundí se optó por no revisar a profundidad las solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas sino que se negaron mayoritariamente por las ubicaciones de dichos predios que proyectaban compensaciones sobre restituciones.

La tercera decisión que puede tomar el juez es negar la solicitud, y a pesar de que la URT tenga muy bien documentado el caso, el juez o magistrado especializado recoge más pruebas para decidir si los reclamantes tienen o no el derecho a la restitución. En el capítulo siguiente se analiza qué sucedió con las reclamaciones en Jamundí que avanzaron la etapa administrativa y judicial.

En las sentencias de restitución de tierras de Jamundí entre 2011-2017 se optó por la restitución material, no avanzó ninguna inscripción de predio en áreas en las que la compensación por equivalente se pudiera utilizar. En el municipio las víctimas privilegiaron el retorno, sin importar que las condiciones de violencia se mantienen, además, donde menos condición se prestaban para el retorno no se investigó. Probablemente se hubieran presentado compensaciones.

CAPÍTULO V

5. ANÁLISIS DE LOS FALLOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN JAMUNDÍ (2011-2017)

En este capítulo se describen y analizan los tres fallos existentes de restitución de tierras en la jurisdicción de Jamundí en el periodo 2011-2017, los dos primeros casos contaban con opositores reconocidos, por lo que como se indica en el artículo 79 de la Ley 1448, la competencia para conocer de los procesos recayó en magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Civil, Especializados en Restitución de Tierras que decidieron en única instancia. Mientras que en el tercer caso no se presentaron opositores, por lo que el juez tercero del Juzgado de Cali, especializado en restitución de tierras, decidió en única instancia.

El análisis de los casos de restitución de tierras en Jamundí con fallos concedidos entre 2011 y 2017 tiene como objeto: Primero, caracterizar las condiciones históricas del conflicto armado en las que se presentaron los procesos de despojo y abandono forzado de tierras en las situaciones particulares de cada reclamante y sobre los responsables de la victimización; segundo, describir los víctimas solicitantes, examinando el contexto de victimización: sus necesidades, posiciones y pretensiones demandadas; tercero, identificar el desarrollo de los trámites judiciales y las consideraciones de los jueces o magistrados para tomar una determinación respecto a los predios reclamados en las demandas de restitución, y finalmente, analizar el rol e influencia de las autoridades administrativas y judiciales en el desarrollo de cada caso.

Tabla 8: Procedimiento de los casos de restitución de tierras en Jamundí (2011-2017)

	Caso 1: (2015 A)	Caso 2: (2015 B)	Caso 3: (2016)
Asunto	“Decidir solicitud de restitución de tierras formulada por el Solicitante o Demandante uno ³⁵ , representado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Valle del Cauca-, donde se presentó el Opositor uno” (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, 2015, pág. 1)	“Proferir sentencia de fondo, conforme lo regulado por el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, encaminada a que se proteja el derecho fundamental a la Restitución de Tierras” (Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, 2015 B, pág. 1) invocado por dos demandantes: en adelante Demandante A y B ³⁶ , junto con sus respectivos núcleos familiares, a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas — UAEGRTD Territorial Valle, donde intervienen como titulares de derechos reales registrados a nombre de otras seis personas; y al que se ha acumulado la solicitud de restitución y formalización de tierras presentada por otros dos demandantes; en adelante Demandante C y D.	“Solicitud de restitución y formalización de tierras instaurada por la Demandante Alfa ³⁷ en calidad de heredera de su madre [...] propietaria del predio rural ubicado en [...] en Timba, Jamundí”, (Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Santiago de Cali, 2016, pág. 1), representada a través de apoderado judicial designado por la Unidad Administrativa URT Territorial Valle del Cauca y Eje Cafetero.
Competencia para conocer de los procesos	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali Sala Civil Fija de Decisión Especializa en Restitución de Tierras	Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali Sala Civil Fija de Decisión Especializa en Restitución de Tierras	Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Santiago de Cali
Magistrado(a) ponente	Dra. Gloria del Socorro Victoria Giraldo	Aura Julia Realpe Oliva	Juan Pablo Atehortúa
No. Sentencia	008	Acta No. 54	No. 091
Fecha del fallo	24 de marzo de 2015	4 de septiembre de 2015	7 de diciembre de 2016
Presuntos hechos de	El predio “Nueva Esperanza”, de 19	Según el Tribunal Superior de Distrito Judicial de	Según el Juzgado Primero Civil de

³⁵ Se opta por no poner los nombres por la reserva de la información que tienen las demandas de restitución de tierras. En el caso 1, se codifican los nombres de Demandante y el Opositores de manera numérica.

³⁶ Se opta por no poner los nombres por la reserva de la información que tienen las demandas de restitución de tierras. En el caso 2, se reemplazan los nombres de los solicitantes y opositores en el proceso de restitución de tierras por la palabra Demandante y Opositores acompañado de una letra mayúscula por cada uno de ellos.

³⁷ Se opta por no poner los nombres por la reserva de la información que tienen las demandas de restitución de tierras. En el caso 3, se reemplazan los nombres de los solicitantes y opositores del proceso de restitución de tierras por la palabra Demandante y Opositores, acompañado de una letra del alfabeto griego por cada uno de ellos.

despojo o abandono forzado	hectáreas. 400 M², ubicado en el corregimiento de Timba (Jamundí) “le fue adjudicado al Demandante uno (quien fue amnistiado como militante del grupo ELN) y a su esposa, en el año 1986 por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), al acogerse al programa Plan Nacional de Rehabilitación”³⁸ (PNR)³⁹. La parcela le fue entregada al Demandante uno en 1983 completamente abandonada, procediendo a limpiarla y a desarrollar un proyecto de piscicultura, que incluía crianza y pesca deportiva, y adicionalmente un restaurante que funcionaba los sábados y domingos. El Demandante dice ser víctima de amenazas y persecución por parte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) – Bloque Calima, que en el 2001 instauraron retenes ilegales en la zona y asesinaron a nueve personas; y posteriormente, se los encontró como responsables del homicidio de su cuñado el 25 de septiembre del mismo año en la zona de Timba, Jamundí, quien se encontraba en otra finca que también le había entregado el INCORA como desmovilizado del ELN; predio colindante a la parcela reclamada en el asunto; el reclamante uno por temor a ser declarado objetivo militar de las AUC, dada su condición de desmovilizado, abandonó el predio. Según el Tribunal el demandante uno manifestó que posterior al asesinato de su	Cali (2015 B, pág. 2) el esposo de la Demandante A y padre del Demandante B, adquirió por escritura pública de 1986 dos lotes de terreno. Posteriormente, compra un predio denominado “La ribera”, en el corregimiento de Timba - Jamundí. El Demandante B, adquiere de su padre, quien falleciera en el año 1991, el 50% de los predios relacionados. No obstante, el demandante B en 1994, tras el secuestro del cuñado de su esposa, debido a los negocios con un reconocido narcotraficante, recibió presiones para que transfiriera a favor de uno de sus testaferros, el 50% de los derechos de dominio que había adquirido y el 50% de los derechos herenciales que le correspondían a la Demandante A y al resto de sus hijos, sin que, por tal concepto, recibieran pago alguno como contraprestación. En octubre de 2004 los bienes fueron objeto de extinción de dominio, quedando a órdenes del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural — INCODER, entidad que entre 2009 y 2011 los adjudicó en un equivalente a una cuarta parte del área total de los predios en mención, a la familia uno, familia dos, familia tres y familia cuatro, a través de la entrega de subsidios integrales para la adquisición de tierras (Ibidem, pág. 3). La familia cuatro es una de las beneficiarias de la adjudicación que realizó el INCODER de la cuarta parte del total de los predios cuya restitución se solicita dentro de la demanda principal. El Demandante C expone en el proceso que él se	Restitución de Tierras - Santiago de Cali (2016, pág. 1) la solicitante dentro de este trámite manifiesta que, su señora madre, y de sus 3 hermanas- adquiere el predio ubicado en el corregimiento de Timba, Jamundí, a través de escritura pública de octubre de 1959 de la Notaria de Jamundí, registrada en el folio de matrícula de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali. En 1988, la madre de la Demandante Alfa fallece, y en 1990 ella empieza a realizar construcciones en una parte del predio heredado, pero por razones económicas no se le había realizado el trámite sucesoral. Sin embargo, de manera física y bajo palabra, se encontraba dividido entre las 4 hermanas herederas. A la Demandante Alfa le corresponden 109m2 –según la georreferenciación realizada por la Unidad de Restitución de Tierras. El Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Santiago de Cali, (2016, pág. 2) expone que, 1990 la Demandante Alfa construye “una casa en bareque y techo de zinc, que empieza a compartir con su compañero sentimental [...] con quien procrea una hija [...] él laboraba en la mina de carbón denominada “El Palmar”, la solicitante se dedicaba a labores
----------------------------	--	--	--

³⁸ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (2015, pág. 2)

³⁹ El Plan Nacional de Rehabilitación fue un programa presidencial destinado para ejercer presencia en zonas marginadas del país y buscaba la rehabilitación económica y social de los guerrilleros amnistiados durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986).

	cuñado, integrantes de las AUC lo estuvieron buscando en el predio, se robaron los animales y otras pertenencias. Además, le dejaron la razón de presentarse ante el comandante, mensaje que le fue reiterado telefónicamente; por lo que acudió a denunciar la situación el 28 de septiembre de 2001, hecho que certificó la directora técnica de Registro y Control de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En dicha narración fáctica el Demandante uno había precisado que no tenía trabajo porque su fuente de ingresos era su finca, y lo que tenía allí fue saqueado y arrasado después del 25 de septiembre de 2001, y a él no le era posible regresar a su parcela, ni explotarla económicamente⁴⁰, El Demandante uno afirma que, para cumplir con los compromisos crediticios del predio y la manutención de su familia, se vio en la necesidad de vender su finca en 2002, por un valor de 80 millones de pesos al Opositor uno, con el fin salvar su vida.	desplazaba con frecuencia a Cali por complicaciones de salud de su esposa, pero el “2010, empezaron a producirse nuevos sucesos de violencia, eventos que fueron puestos en conocimiento de la señora Amparo Ramírez, Coordinadora del INCODER en ese momento” (Ibidem, pág. 5). El Demandante C manifiesta en sus declaraciones que, en 2011, encontrándose en Cali, le dicen que hombres identificados como integrantes del Frente 54 de las FARC robaron todas sus pertenencias. Ese y otro episodio de violencia de amenazas contra su vida lo llevaron a tomar la decisión de abandonar el inmueble y trasladarse definitivamente a Cali. Para la magistrada ponente los hechos victimizantes del escrito principal se constriñen básicamente en relacionar las consecuencias que trajo consigo la mediación que ejerció el Demandante B con un narcotraficante. Por el lado del señor opositor dos y Demandante C, tiene calidad de víctima y cuando ocupaba la porción de tierra entregada, sufrió otro desplazamiento forzado, porque en definitiva el contexto no ofrecía seguridad para su permanencia en el predio, de acuerdo con su versión.	domésticas”. Además, indica que, en el Corregimiento de Timba, en el 2000 ingresa el Bloque Calima de las AUC, quienes inician una cruenta persecución contra líderes de la zona. Según el Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Santiago de Cali (2016, pág. 2). el esposo de la demandante cuatro tenía como oficio transportar dinamita para la ejecución de labores mineras, fue acusado por las AUC de llevar esos elementos a la guerrilla de las FARC, por lo que no pudo volver a la mina. De igual manera, la (Demandante Alfa) fue intimidada por ese grupo para que informara sobre posibles colaboradores de la insurgencia. En noviembre del 2000 la Demandante Alfa, y su familia se desplazan forzosamente hacia Jamundí y no vuelven a retornar al predio, por los rumores de que los paramilitares estaban tratando de ubicar a las personas que trabajaban en la mina de carbón para asesinarlas.
Pretensiones de la solicitud	La UAEGRTD solicita se reconozca la calidad de víctima del Demandante uno y su núcleo familiar, compuesto por su cónyuge y sus tres hijos, y consecuentemente se proteja su derecho fundamental ordenando la restitución material del predio “Nueva Esperanza” y las medidas de reparación	Los demandantes A y B, junto con su grupo familiar se encuentran inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas y acuden ante la jurisdicción especializada para que se les diera restitución y formalización de la tierra. El opositor dos y posterior Demandante C pretende que: (i) Se reconozca su calidad de	Que se le proteja el derecho fundamental a la restitución a la Demandante Alfa al igual que se ordene como medida de reparación integral la formalización de la relación jurídica con el predio, en su condición de titular de derechos

⁴⁰ La narración para el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (2015 quedó consignada en escrito del 25 de marzo de 2002, mediante el que solicita al INCORA, autorización para la venta del predio, argumentando que se veía obligado a venderlo por problemas de seguridad y orden público, sin que se le brindara protección, y por eso él y su familia se vieron obligados a desplazarse forzosamente en Cali.

	integral contempladas en la ley, que les permitan la estabilización y goce de sus derechos	víctima de despojo forzado; (ii) La protección del derecho fundamental a la Restitución de Tierras; (iii) Se ordene la restitución material del derecho, que en común y copropiedad ostenta sobre los tres predios referidos; (iv) Se ordene la restitución de la parte que corresponde a la masa herencial de su esposa fallecida.	herenciales; sumado a que se ordene a la Defensoría del Pueblo adelantar el trámite sucesoral de la causante y en agregado subsidiario la protección de las medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas.
Trámite administrativo	El 9 de diciembre de 2013 la UAEGRTD acogió la solicitud formulada por el Demandante uno y la incluyó en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente, identificando su respetiva delimitación de coordenadas y linderos.	Inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Resoluciones No. 0140, 0141 y 0142 de 21 de febrero de 2014, modificadas parcialmente por la Resolución No. 0498 de 2014.	La UAEGRTD- incluyó en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente a la Demandante Alfa como víctima de abandono forzado, en calidad de titular de derechos herenciales respecto del predio ubicado en el corregimiento de Timba-Jamundí,
Trámite Judicial	El Juzgado por medio del Auto del 22 de enero de 2014, dispuso la admisión y traslado, ordenó la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, la suspensión de todo proceso administrativo o judicial y notificación, y traslado al opositor uno, quien por medio de apoderada judicial formuló oposición a la pretensión de restitución Con el Auto del 11 de marzo de 2014 se decretaron las pruebas solicitadas necesarias para acreditar los hechos, y se remitieron al juzgado para su estudio. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (2015) manifiesta que el Opositor uno a través de su apoderada judicial se opone a todas las pretensiones de la solicitud de restitución, argumentando la oposición basándose en lo siguiente: 1. Inexistencia de la calidad de víctima de abandono y despojo del Demandante	El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali (2015b, pág. 6) “tras encontrar que la solicitud presentada adolecía de algunas irregularidades, consideró que debía la entidad representante, enmendar el escrito introductorio”. Además, el tribunal decidió admitir la demanda invocada, mediante auto de fecha veinte (20) de junio 2014, vinculación de los señores Demandantes A y B y a quien represente los derechos de una familiar de ellos (fallecida), en lo que concierne al 50% de los derechos de dominio reclamados; así como la notificación de las personas indeterminadas que pudieran interesarse en el litigio o verse afectadas por éste. Por auto de 26 de junio de 2014 se ordenó la vinculación de la familia uno, familia dos y familia tres, como titulares de derechos reales de dominio registrados, por su condición de desplazados en el contexto del conflicto armado interno, conforme lo consagrado en el artículo 87 de la Ley 1448 de 2011, a la designación de un representante judicial que velare por la	La solicitud fue recibida el 13 de enero de 2016 y admitida mediante auto interlocutorio Nro. 049 de enero 27 de 2016, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011. El Juzgado (2016) indica que se profirieron las ordenes de suspensión de todo negocio de tipo comercial y procesos iniciados ante la jurisdicción ordinaria respecto de los predios objeto de restitución. Adema, se remitió el oficio pertinente a las demás entidades del SNARIV. Mediante Auto interlocutorio Nro. 316 del 27 de julio de 2016 se decretaron las pruebas pedidas por la parte solicitante, el Ministerio Público, además de las pruebas de oficio que se consideraron necesarias para la resolución del caso, estas se

	uno y su núcleo familiar, afirmando que ellos nunca vivieron en la finca⁴¹. 2. Calidad de poseedor de buena fe: indica que era propietario de un predio de 25 h. en el corregimiento La Ferreira, se vio obligado a venderlo por las amenazas, por parte de las FARC y paramilitares, a estos últimos le atribuye la muerte de un vecino y su hija. En 2002, le ofrecieron la venta de la parcela en \$80.000.000, y el Demandante uno, le indicó que lo vendía porque quería viajar a Panamá, y nunca le dijo de las amenazas de las AUC. 3. Legítima negociación comercial, precio bajo los términos del mercado inmobiliario de predios rurales. El opositor uno expone que en 1999 vendió su anterior finca de 29 hectáreas 700 m² por valor de \$120.000.000, y posteriormente compra la parcela del Demandante uno, de 19 hectáreas 400 m², por la suma de \$80.000.000	salvaguada de sus derechos (Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, 2015B, pág. 7). Por Auto de dieciséis (16) de septiembre de dos mil catorce (2014), se da la admisión de las oposiciones presentadas y se declaró provisionalmente la calidad de víctimas de despojos a las familias uno, dos y tres (Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, 2015B, pág. 7). El seis (6) de octubre de 2014, expirado el término establecido para que las oposiciones pudieran exteriorizarse, dispuso el juzgado competente la apertura del periodo probatorio. El (8) de julio de 2014 el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali decidió admitir la solicitud de restitución de tierras promovida por el opositor dos, convirtiéndose en el Demandante (C).	practicaron en su totalidad. Se procedió a emitir el fallo respectivo, siendo competente el suscrito Juez Constitucional de Tierras para fallar el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011. El juzgado indica que es preciso aclarar que la decisión no fue proferida antes debido a la tardanza de algunas entidades en presentar los informes requeridos, lo que extendió el tiempo del trámite, impidiendo la celeridad para proferir la respectiva sentencia.
Decisión judicial	El juzgado resuelve reconocer la calidad de víctima del Demandante uno y su núcleo familiar, y, en consecuencia, se ordena la protección de sus derechos mediante la reparación integral. También ordena la restitución jurídica y material en favor del Demandante uno y su núcleo familiar, del predio la Nueva Esperanza, ubicado en el corregimiento de Timba (Jamundí), con área catastral y geográfica de 19 hectáreas 400 m².	“Resuelve la Sala denegar la restitución de los predios denominados "Lote 1", "Lote 2" y "La Ribera", pretendida por los señores Demandantes A y B, conforme a los fundamentos expuestos en la parte motiva de la decisión” (Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, 2015B, pág. 48). Por lo anterior, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali (2015B, pág. 48) “resuelve denegar las pretensiones de solicitud de restitución del Demandante C de la cuarta (1/4) parte del fundo que engloba a los predios denominados "Lote 1", “Lote 2" y "La Ribera",	Primero: reconocer y proteger la calidad de víctima con enfoque diferencial de género y el derecho a la restitución y formalización de tierras, a la Demandante Alfa y su núcleo familiar al momento de los hechos victimizantes, conformado por su compañero permanente y su hija. Segundo: ordenar la restitución jurídica y material a favor de la Demandante Alfa y los herederos

⁴¹ Según el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (2015, pág. 4) el opositor indica que cuando asesinaron al cuñado y se produjeron las supuestas amenazas que dieron lugar al abandono, el predio se encontraba alquilado para la explotación arrocera, además de que ya lo tenía ofrecido en venta por un valor de \$80.000.000 al alquilante, quien no lo compró porque le negaron un crédito.

	Ordena al Opositor uno que dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, haga entrega material del inmueble al demandante uno, a través de la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. En la sentencia también se declara acreditada la buena fe exenta de culpa alegada por el Opositor uno.	pretendida por el demandante, conforme a los fundamentos expuestos en la parte motiva de la decisión”. Además, ordena al señor registrador de instrumentos públicos de Cali - Valle del Cauca, para que, al recibo del respectivo oficio, proceda a cancelar la inscripción de la demanda de Restitución de Tierras.	determinados e indeterminados de la madre de la solicitante; sus dos hermanas vivas y los herederos determinados y de su hermana fallecida, respecto del predio rural ubicado Timba, Jamundí, con un área según levantamiento topográfico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC de 493,65 m².
--	---	---	---

Elaboración propia. Fuente: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, 2015, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, 2015B y Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Santiago de Cali, 2016.

El perfil de los demandantes de derecho a la restitución de tierras es variado, pese a que todos fueron desplazados y se fueron a vivir principalmente al casco urbano del municipio y a la ciudad de Cali, incluso uno salió del país y se instaló en Panamá. Mientras duró el desplazamiento ninguno tuvo relación con el campo. En uno de los casos analizados, se presumía que las víctimas fueron doblemente desplazadas forzosamente, reparada con entrega de tierras en el primer desplazamiento, pero perdió el derecho a la restitución de esas tierras ya que no logró demostrar que su segundo desplazamiento se presentó forzosamente por el conflicto armado en el municipio. En dos casos los reclamantes no vivían en el predio, únicamente lo explotaban, mientras que en uno de los casos la víctima era una mujer campesina que sí vivía en una casa de bareque hasta el momento del abandono forzado. En tres casos los solicitantes son hombres, aunque en las solicitudes se beneficia a la totalidad del núcleo familiar que estaba conformado en el momento del hecho violatorio.

Dos de las cuatro familias mencionadas en las sentencias fueron favorecidas previamente con programas estatales de distribución de tierras; el Demandante uno obtuvo las tierras mediante adjudicación 1986 como resultado de un proceso de desmovilización del ELN, mientras que, el Demandante C las adquirió por parte del del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural — INCODER, entidad que entre 2009 y 2011 se las entregó por ser víctima del conflicto armado, los otros dos demandantes obtuvieron las tierras y predios en sucesiones. Los demandantes tienen en común que se vieron obligados a abandonar sus tierras, venderlas o cederlas a terceros bajo el pedido e intimidación de las AUC, (en los casos del Demandante Uno y Demandante Alfa), presuntamente por el accionar de las FARC en el caso del Demandante C y por un capo narcotraficante en el caso del Demandante B; por ello, no pudo demostrar su condición de víctima del conflicto armado. Las extensiones de las tierras de cada caso, deja ver la necesidad que los programas de gobierno entreguen baldíos, sus extensiones son superiores a las que familias campesinas pudieron comprar.

Las dos sentencias que finalizaron en restitución de tierras en Jamundí, en el periodo 2011-2017 reflejan lo improcedente que resultan las mediciones que promedian las áreas reclamadas por las víctimas y las que efectivamente les son entregadas a cada una de ellas, el promedio diría que cada familia recibió algo más de 9.5 hectáreas restituidas. No obstante, la realidad es que a una de las víctimas se le restituyeron más de 19 has y a la otra solo 400 m²., en

ese sentido, solo la revisión de los procesos judiciales permite entender los datos oficiales respecto a las extensiones de las propiedades.

En este caso 1: (2015 A) la Magistrada ponente concluyó que el Opositor uno actuó de buena fe y está exento de culpa, es decir, que no se aprovechó de la condición del Demandante uno para adquirir la finca, sin embargo, se logra demostrar, a pesar de las dificultades metodológicas, que el precio de venta fue menor al que realmente costaba el predio, aun siendo el precio cercano a lo pedido originalmente por el Demandante uno. Este es un caso donde se muestra una aparente relación de cortesía y buen trato entre una víctima de despojo forzado y el poseedor del predio, en el que expresan sus voluntades de no querer perjudicarse el uno al otro. Es complejo establecer que existió aprovechamiento por parte del Opositor uno al pagar 80 millones de pesos por una finca de esa magnitud, cuando éste en una situación parecida con un predio similar, lo vendió en un valor equiparable. Sin embargo, la magistrada encuentra elementos suficientes para determinar que los dos predios se vendieron en un precio inferior al contemplado en el mercado ya que las afectaciones del conflicto en zona rural de Jamundí disminuyeron el valor de mencionado predio.

Tabla 9: Componentes subsidiarios de la decisión y posfallo, entidad y órdenes vinculadas a la sentencia del caso 1: (2015 A):

Entidad	Vinculación y orden
Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali, Valle del Cauca	1. “Que deje sin efectos el registro de compraventa a que alude inscrita el 18 de junio de 2002 de la matrícula inmobiliaria del predio en mención en la reclamación”. 2. Que sin cobro alguno registre esta sentencia y cancele la inscripción de la demanda de restitución ordenada cautelarmente. 3. Que, como medida de protección, consiste la prohibición de enajenar el predio restituido, dentro de los dos años siguientes a la ejecución de la sentencia.
Juez Promiscuo Municipal de Jamundí (Valle)	“Se comisiona para que en evento que no se produzca la entrega voluntaria, se le liberará despacho con los insertos del caso”.
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	“Que establezcan el plan de retorno y cualquier otro que resulte necesario para la atención, asistencia y reparación integral que requiera el reclamante al que se le restituye el predio y su núcleo familiar y se les garantice el acceso a programas de salud y atención psicosocial”.
Alcalde de Jamundí	
Unidad Administrativa de Restitución de Tierras	1. “Adelantar las diligencias relacionadas con el diseño e implementación de proyectos productivos integrales, acordes con el potencial de explotación del predio restituido”. 2. “Brindar al beneficiario de la restitución y su núcleo familiar las herramientas necesarias para alcanzar una estabilidad socioeconómica y el goce efectivo de sus derechos”.
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	
INCODER	
Entidades del orden departamental y municipal	
Fondo de la Unidad Administrativa	“El pago de una compensación en dinero a favor del opositor uno, por

Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	valor de \$303.000.000, suma que deberá ser cancelada dentro de los cinco días siguientes a la ejecutoria de la sentencia”.
--	---

Elaboración propia. Fuente: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, 2015.

En una entrevista realizada 15 de agosto de 2015, cuatro meses posteriores a la sentencia, el Opositor uno en palabras de Galeano (2015) “se considera víctima de la Ley de Restitución de Tierras [...] dice, si soy comprador de buena fe ¿por qué me quitan una finca a la cual le invertí diez años de trabajo y mucho dinero?”. Por su parte, el Demandante uno reitera que no quería perjudicar al comprador del predio que vendió en 2002, al respecto afirma: “el señor sabía de la situación que vivía Timba en ese momento y se aprovechó para darme solo 80 millones, cuando esa finca valía más de 200 millones” (Galeano, 2015). Además:

El Demandante uno, no entiende por qué el proceso se ha aplazado 5 veces, [...] estoy viviendo una situación económica difícil y por eso debo irme de Cali a buscar trabajo pues siendo un hombre de 66 años [...] Por su parte, (el Opositor uno) asegura que quien le vendió la finca es una persona acomodada que no tiene ninguna necesidad económica y que lo único que busca es quitarle la finca para volvérsela a vender. [...] [el Opositor uno] dejó de invertirle a la finca desde que recibió la notificación del inicio del proceso de restitución en el 2013, pero sigue apelando a la ley, a través de tutelas, para evitar la entrega del terreno y aunque el caso ya está fallado, guarda la esperanza de que "se haga justicia", al menos, lo que cree él que es justo porque [el Demandante uno] piensa que la justicia se hará cuando le entreguen la finca y pueda usarla como sustento propio y de su familia. (Galeano, 2015).

En la sentencia se indica que el Opositor uno probó su buena fe exenta de culpa, y el Demandante uno se le confirmó su condición de víctima. No obstante, ya que el demandante le había anticipado al opositor que pretendía recuperar sus tierras mediante una demanda de restitución, interfirió en el proceso y condujo al opositor a dejarle de invertir, por lo que posiblemente afectó la valorización de la tierra e incidió en la compensación que recibió el opositor. Además, pudo provocar que los recursos dispuestos para el propio demandante no alcancen a cubrir los costos para la realización de proyectos productivos.

La acción de restitución de este caso fue instaurada por una persona que no era propietaria o poseedora, o explotadora de baldíos, cuya propiedad se pretendía adquirir por adjudicación, que fueran despojadas, pero la norma establece que podría acceder a dicho derecho si se han visto obligadas a abandonarlas a consecuencia de las infracciones a que alude el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. Por la capacidad del solicitante y su experiencia, informaba a las autoridades competentes cada situación de riesgo que le acontecía en el predio de 19 hectáreas

que le concedió el Estado, por esa determinación y diligenciamiento pudo probar su calidad de víctima de abandono, aun cuando recibió dinero a cambio del predio.

La restitución en este caso no puede concretarse en una mera orden judicial, sino con las decisiones que se adopten, para que el retorno del solicitante se produzca en condiciones de estabilidad. El pago de una compensación superior a 300 millones de pesos a favor del opositor en un corto plazo de ejecutoria de la sentencia saca a relucir uno de los principales argumentos de quienes no están de acuerdo con la política pública de restitución de tierras, ya que se oponen a que el Estado deba asumir enormes cantidades de recursos para las víctimas por hechos de violencia armada y omisiones de protección de derechos en el pasado.

En este caso se puede indicar que la ejecución de la política pública de restitución de tierras es una medida de reparación integral de víctimas del conflicto armado, es una acción que cambia sus realidades y mejora las condiciones de vida de esas personas, puesto que no solamente contiene la restitución del predio, sino que va acompañada de otros beneficios. Por ejemplo, en este caso fue una reparación integral que generó las condiciones para el retorno y medidas que resultaron necesarias para la atención, asistencia y reparación integral que requiera el Demandante uno, al que se le restituyó el predio y su núcleo familiar y se determinó que se les garantizara el acceso a programas de salud y atención psicosocial de subsidios, el diseño e implementación de proyectos productivos integrales, acordes con el potencial de explotación del predio restituido, acompañado de las herramientas necesarias para alcanzar una estabilidad socioeconómica y el goce efectivo de sus derechos.

En el Caso 2: (2015 B) la magistrada deduce que no se produjo despojo jurídico al Demandante B, ya que, por un convenio entre el cuñado de su esposa con un narcotraficante, acordaron, tras el problema suscitado, que el Demandante B entregara la finca y firmara los cheques a nombre del testaferro, con la promesa de que una vez se encontrare en libertad, el cuñado de su esposa cancelaría lo adeudado. De este modo, estima la Sala, que la solicitud de restitución presentada por el Demandante B y la Demandante A, al adolecer de variados desaciertos y contradicciones, impide tenerlos efectivamente como víctimas y, no posibilita sustentar que se produjo ciertamente el despojo de los inmuebles denunciados.

En lo atinente a la solicitud acumulada presentada por el Demandante C, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali (2015B) considera que evidentemente, se trata de una persona de especial consideración, porque como se sabe, fue precisamente la situación de

violencia sufrida con anterioridad, la que le concedió el estatus o categoría para que fuera objeto de adjudicación mediante el sistema de subsidios otorgados por el INCORA ahora INCODER. Tiene una doble connotación: como solicitante de restitución de tierras acumulado y como opositor de la demanda de restitución originaria.

La magistrada considera que la relación jurídica del demandante con los predios se encuentra perfectamente acreditada, establecida como se dijo, por el derecho de dominio que dio lugar, entre otras cosas, a la pertinente inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente. Sin embargo, la magistrada expone inconsistencias en las declaraciones del demandante emitidas ante la Fiscalía General de la Nación, ya que “aceptó, que los eventos generadores del desplazamiento forzado ocurrieron el 30 de mayo de 2010, y no en el 2011, como en principio se dijo; y más aún, conviniendo en reconocer, que no sabía de dónde provenían las amenazas”, señalando la diferencia, ya que el demandante había informado que provenían de otros desplazados forzados que pretendían quedarse con su finca. Denota lo anterior, para el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali:

Que no fue el contexto de violencia, que soporta desde hace tiempo Jamundí el detonante del desplazamiento argüido por el (Demandante C), sino razones de índole diversa, las que motivaron el abandono de la parcela otorgada por el INCODER, definida desacuerdos fraguados entre los adjudicatarios del predio LA RIBERA, desde el momento en que fue entregada la misma (2015B, pág. 38).

En ese sentido, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali (2015B, pág. 47) expresa que se abstendrá de acceder a la protección del derecho de restitución instada por el Demandante C, aclarando que no significa el desconocimiento de las calidades que como víctima de desplazamiento forzado se predicen del Demandante C y su señora esposa (fallecida); si bien, no por los hechos que se desvirtúan en la demanda, sino por los presupuestos fácticos ocurridos en 2005, que en nada conciernen al asunto objeto de debate.

Sobre la decisión del tribunal, que es diferente al caso uno (2015A) y a la consigna de restitución que consagra la Ley 1448 de 2011, según un Asesor de Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (2021) se puso a prueba el principio que postula que de las víctimas se presume la buena fe, que les da en el proceso un plus, determinado en el artículo 78; inversión de la carga de la prueba, si la persona que es víctima y logra probar aunque sea sumariamente que él es propietario o poseedor u ocupante del predio y ha sido reconocido en el proceso como desplazado o como despojado del predio, automáticamente lo que dice la ley es que se invierte la

carga de la prueba y le corresponde al opositor acreditar cómo se hizo a la propiedad o a la posesión de ese inmueble; básicamente toda la responsabilidad se le traslada al opositor.

El opositor de este caso se convirtió en demandante por ser una víctima reconocida por el Estado colombiano, y fruto de ello se le otorgó una parte del predio reclamado, lo que probaba su relación jurídica con el lote de tierra. Ahora bien, al entrevistar a un Asesor Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, indica que:

Siempre hacen lo posible para conceder la restitución, salvo que la persona no sea víctima, o porque las declaraciones que daban no son concordantes con las pruebas, pero en la generalidad de los casos se concede la restitución, pero cada despacho tiene su criterio. Mientras que el opositor según la ley, en su artículo 88, tiene que probar la buena fe exenta de culpa y según el artículo 91 alude a la buena acción, no es otra cosa que el opositor tenga que acreditar el ejercicio de acciones positivas, que realizó actividades tendientes a asesorarse, que no estaba cometiendo un acto contrario a la ley. La ley pudo hablar solamente de buena fe sin el exento de culpa, pudo haber dicho que el opositor tenía que acreditar la buena fe simple, pero probar la buena fe simple; es muy sencillo, por ejemplo, revisar el certificado de tradición, cerciorarse que ahí no había nada raro, entonces por eso realizó la compra del predio (Comunicación personal, 9 de marzo de 2021).

En el caso se encontró probada la relación jurídica con el predio por parte de los demandantes. No obstante, solo el Demandante C demostró que era víctima de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado, aun así, no se contempló en este caso la restitución de tierras, por el hecho que el desplazamiento del Demandante C no se presentó sobre el predio reclamado. La conclusión del tribunal es que sobre el predio demandado existió un abandono voluntario del Demandante C por las dificultades en el relacionamiento con los vecinos, quienes también fueron beneficiarios en una acción de entrega de tierras por parte del INCODER.

Se visualiza que la política pública de restitución de tierras sirvió para resolver una situación en la que dos reclamantes que se autoproclamaban víctimas de abandono forzado de tierras no aprovecharan de los beneficios que confiere la ley, pretendiendo restitución cuando ellos cedieron sus tierras; en el caso del Demandante B esperando la devolución de los recursos por parte del cuñado de su esposa, y en el caso del Demandante C abandonó el predio por la mala convivencia con sus vecinos.

Como se ha indicado, la norma establece la presunción de víctima de todas las solicitudes y más si pasan los filtros para el registro de tierras despojadas, lo que constituye una prueba para demostrar la condición. Todo parece indicar que la Unidad de Restitución de Tierras -Territorial Valle del Cauca actuó bajo esa premisa y por ello solicita la restitución en favor del Demandante

C, con la certeza de que se trataba de una situación de violación del derecho de posesión de sus predios por las acciones de un grupo armado. No obstante, la doble ruta del procedimiento de restitución de tierras logró filtrar las fallas presentadas, y corregir la situación, para no beneficiar a quien no merecía una reparación adecuada y efectiva, sino una reprimenda por pretender aprovecharse de la norma.

El procedimiento mixto de restitución de tierras consagra responsabilidades administrativas a la Unidad de Restitución de Tierras, en torno al recibimiento de las solicitudes, la inscripción de los predios y personas y el acompañamiento y representación jurídica de las víctimas frente a las autoridades judiciales. Este tipo de procedimientos del que se ha dicho que produce lentitud en el proceso de implementación de la política, en este caso se logró una acción de restitución de tierras contraria a los dos demandantes, pero en representación de los intereses del país y de los reclamantes, que sí merecen el resarcimiento.

En el Caso 3: (2016) el Juez determina que otorga a las entidades del SNARIV para el cumplimiento total de lo ordenado un tiempo prudencial de tres (03) meses, contados a partir del 7 de diciembre de 2016, debiendo remitir trimestralmente ante el despacho judicial todas las actuaciones que se realicen al respecto.

Además, ordena a la totalidad de las entidades involucradas en la sentencia, que deben responder en la mayor brevedad posible los requerimientos y trámites que solicite la entidad encargada del post fallo -Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tanto a nivel nacional, como la Territorial -Valle del Cauca y Eje Cafetero- para efectos del cumplimiento de la sentencia; teniendo en cuenta que esa entidad debe velar por el cumplimiento de todas las obligaciones impartidas en el fallo, ordenes monitoreadas por el suscrito Juez Constitucional de Tierras; quien en caso contrario aplicará lo establecido en el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 en concordancia con la Ley procesal civil.

Por último, el Juez le ordena a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-UAEGRTD Territorial del Valle del Cauca y Eje Cafetero, por intermedio de su representante legal y grupo interdisciplinario postfallo, a realizar el acompañamiento de las víctimas declaradas en la sentencia respecto del cumplimiento de todas las órdenes impartidas en el fallo.

Tabla 10: Componentes subsidiarios de la decisión y posfallo, entidad y órdenes vinculadas a la sentencia del caso 3

Entidad	Vinculación y Orden
Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca	1. “Que una vez notificada la presente sentencia proceda a designar un Defensor Público para que asesore jurídicamente y adelante el proceso correspondiente de SUCESIÓN de la madre de la Demandante Alfa (Q.E.P.D.) y de ser posible la legalización de la División Material de hecho existente o en su defecto el proceso divisorio con relación al predio” 2. “Indague con la víctima sobre la existencia de otro u otros predios los cuales deben ser incluidos en la sucesión, así como la vinculación de sus dos hermanas y los herederos determinados e indeterminados de su hermana fallecida, reconociendo desde ese momento amparo de pobreza de modo que el proceso no genere costos para ellos”.
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Territorial Valle del Cauca y Eje Cafetero	1. “Suministre la información requerida por intermedio del apoderado judicial post fallo para el inicio de la correspondiente sucesión y se legalice la división material de hecho o la ratificación en el proceso divisorio si es permitido”.
Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali, Valle del Cauca	1. “Haga la inscripción de la presente sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria, cancelando las anotaciones derivadas de la admisión de la presente solicitud”. 2. “Aperture folios de matrícula a la parte que le corresponda a cada uno de los herederos según la división, con la parte que le corresponda a la Demandante Alfa, y realice la inscripción de la presente sentencia”. 3. “Que una vez el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC allegue resolución corrigiendo área y linderos del predio, proceda a realizar la actualización en el citado folio”.
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	1. “Emita la resolución que determine el área y linderos del predio rural ubicado en el corregimiento de Timba, Jamundí, ya que según levantamiento topográfico realizado por la misma entidad arrojó un área equivalente a 494 m². Además, que proceda a actualizar su base de datos, e igualmente envíe copia a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santiago de Cali, Valle del Cauca”. 2. “Proceda a designar cédula y código catastral para cada fundo una vez se legalice la división material de hecho o la ratificación en el proceso divisorio”.
Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras	“Incluya en el programa de condonación de cartera la acreencia que tiene el predio restituído con la empresa ACUASUR, por valor de \$120.697.00 m/cte”.
Alcaldía de Jamundí	1. “Que proceda a declarar la prescripción y condonación de las sumas adeudadas por concepto de impuesto predial, tasas y otras contribuciones del predio, alivio que deberá ser también aplicado al proceso de cobro coactivo que se encuentra vigente y a la exoneración de impuestos durante un periodo de dos (2) años posteriores a la sentencia”. 2. “Que en coordinación con la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios del municipio se disponga la reinstalación del servicio de energía sin costo alguno, en un término de dos (2) meses”.
Ministerio de Defensa	“Brindar las garantías de sostenibilidad en materia de seguridad para el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las víctimas reparadas en el departamento del Valle del Cauca, como también colaborar en la entrega real y material del predio restituído”.
Componente de vivienda	
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Territorial Valle del Cauca y Eje Cafetero	“Que en un término no superior a quince (15) días siguientes a la entrega del predio, realice la postulación ante el Banco Agrario de Colombia por ser un inmueble ubicado en el área urbana del corregimiento de Timba, para que se otorgue subsidio de solución de vivienda a la Demandante Alfa y su grupo

	familiar”.
Banco Agrario de Colombia	“Que una vez se encuentre postulada la víctima, otorgue los correspondientes subsidios y realice las gestiones necesarias ante la entidad encargada de ejecutar los proyectos de vivienda; del mismo modo se le informa a esta última entidad que no se autoriza demolición total o parcial del inmueble, a menos que las víctimas así lo expresen”.
Gobernación del Valle del Cauca, así como a la Alcaldía de Jamundí, a través de su Secretaría de Vivienda o quien haga sus veces	1. “Que adelante los trámites necesarios para el otorgamiento de subsidios para la construcción o mejoramiento de vivienda y brindar colaboración con dicho proyecto para el transporte de materiales. 2. La Alcaldía de Jamundí deberá expedir un certificado de condiciones ambientales del predio, y la deberá enviar en original a la Gerencia del Banco Agrario y una copia ante este despacho judicial”.
Componente de proyectos productivos	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Programa de Proyectos Productivos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas Territorial Valle del Cauca y Eje Cafetero	“Que inicien en forma perentoria las diligencias relacionadas con el diseño e implementación de proyectos productivos integrales, acordes a la vocación económica de la Demandante Alfa. La Unidad de Tierras deberá realizar las gestiones necesarias para conseguir el predio donde se desarrollará dicha actividad de la víctima, otorgando un tiempo razonable de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia”.
Departamento del Valle del Cauca, por intermedio de su Secretaría de Agricultura y Pesca o quien haga sus veces	
Municipio de Jamundí por intermedio de su Secretaría de Agricultura y Pesca o quien haga sus veces	
Gobernación del Valle del Cauca	“Incluya a la Demandante Alfa en el proyecto productivo que esa entidad otorga a las víctimas de la violencia, dando cuenta al despacho de tal situación”.
Componente de Salud	
Secretaría de Salud Municipal de Jamundí	“Garanticen la cobertura de la asistencia en salud en los términos del artículo 52 y subsiguientes de la Ley 1448 de 2011, como también el Decreto 4800 de 2011 que complementa la mencionada ley; integrando a las víctimas que se relacionan en la presente sentencia a los programas de atención psicosocial y salud integral”.
Secretaría de Salud Municipal de Palmira, ya que el exesposo de la demandante vive en el municipio	
Gobernación del Valle del Cauca a través de su Secretaría de Salud	
Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	“Indague en sus bases de datos y establezca si la demandante cuatro restituida con esta sentencia, quien ya se encuentra incluida dentro del Registro Único de Víctimas tiene ayudas pendientes por recibir tanto de ayuda humanitaria como la indemnización; además que los incluya en los programas y proyectos que esa entidad tenga”.

Elaboración propia. Fuente Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Santiago de Cali, 2016.

En este caso las condiciones por las que se dieron el desplazamiento forzado y la relación jurídica de la demandante con el bien se pudieron probar de manera contundente. Por ello, el juez

conocedor del asunto inquirió más allá de la situación fáctica presentada por la accionante, e hizo extensiva la restitución de la tierra también a las hermanas o sus herederos que, aunque no reclamaron el derecho eran merecedoras. Es decir, se logró una restitución de personas que no solicitaban ese derecho porque dentro del ejercicio el juez asumió la carga probatoria para beneficiarlas.

También este caso puede indicar cómo muchas personas que fueron propietarios o poseedores de predios objeto de restitución no conocen el alcance de sus derechos. Por ello, no los han reclamado ni han contado con suficientes herramientas para poder exponer ante jueces y magistrados su situación respecto a los predios, la victimización y sus derechos enmarcados en la Ley 1448.

El caso 3 (2016) aunque su proceso judicial tomó 11 meses, demoras que se explican en el contenido del fallo, se justifica la espera, ya que las decisiones contempladas por el juzgado en definitiva están dirigidas a devolver el predio a una familia que forzosamente se le impidió su uso y disfrute y a pesar de estar desocupado no tenía capacidad para recuperarlo. Los mecanismos de la política de restitución de tierras fueron indispensables para recuperar el vínculo entre la demandante y el predio, al iniciar el retorno con amplias garantías para una vida digna.

Sobre la vinculación y orden del Juez a la Gobernación del Valle del Cauca, y las alcaldías de Jamundí y Palmira, a través de su respectiva Secretaría de Salud, para que garanticen la cobertura de la asistencia en salud en los términos del artículo 52 y subsiguientes de la Ley 1448 de 2011, como también el Decreto 4800 de 2011 que complementa la mencionada ley; integrando a las víctimas que se relacionan en la presente sentencia a los programas de atención psicosocial y salud integral.

En entrevista el 19 de marzo de 2021 un funcionario de la Gobernación del Valle del Cauca manifestaba que el departamento es el único en Colombia que tiene una Mesa departamental de seguimiento para las órdenes de salud en restitución de tierras, espacio de articulación institucional en donde se monitorean los procesos que involucran a la administración departamental en los fallos. Expone que, aunque la gobernación no este involucrada en las sentencias de restitución de tierras participan del seguimiento de los casos de sus municipios. Por su parte, indica que son el único departamento de Colombia que tiene un proceso para

acompañar la rehabilitación de la condición física, económica y mental de las mujeres abusadas sexualmente en el marco del conflicto armado. Sin embargo, indica que:

El tema de atención psicosocial lastimosamente quedó en cabeza del Ministerio de Salud que tiene un programa para la Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas - PAPSIVI, el ministerio lo saca a concurso para que un operador x lo agarré y lo atienda, pero a veces ese tema hace que el operador no actúe bien porque lo contrata muy tarde, y cuando ese operador llega a los territorios, ¿Cuáles son las condiciones para tener PAPSIVI? Haber vivido el conflicto armado interno de manera cruda, tener un gran número de población víctima y tener en el territorio donde se va a aplicar sentencias de restitución de tierras. Esas son las tres características o los tres ítems que hacen que un territorio se seleccione para ser beneficiado en PAPSIVI. Esos recursos los maneja exclusivamente el Ministerio de salud, las entidades territoriales no tienen nada que ver. (funcionario de la Gobernación del Valle del Cauca, comunicación personal, 19 de marzo de 2021).

Además, manifiesta que, el departamento del Valle del Cauca para la atención psicosocial tenía unos profesionales contratados que le hacían seguimiento al programa que la entidad que se ganó de la convocatoria del PAPSIVI, profesionales que realizaban acompañamiento, y verificación de su cumplimiento. Conjuntamente, manifiesta el funcionario de la Gobernación del Valle del Cauca (2021) que con el Acuerdo de Paz los victimarios, exintegrantes de las FARC, también necesitaban atención psicosocial; entonces los recursos del PAPSIVI empezaron a trasladarlos hacia los victimarios, llevando a la disminución de los recursos para las víctimas.

En consecuencia, el departamento pasó de tener 16 municipios atendidos en PAPSIVI en el 2016, entre los que se encontraba Jamundí, a 5 en 2017. El funcionario comenta que fue un momento coyuntural, que llevó a la decadencia del programa; tanto así que el informe de la Mesa departamental de seguimiento para las órdenes de salud en restitución de tierras de 2020 registraba que el departamento del Valle del Cauca es uno de los 12 departamentos que no estaba haciendo aportes al PAPSIVI con recursos propios.

La vinculación de la Gobernación del Valle del Cauca en la operativización de las acciones en dos sentencias de restitución de tierras en Jamundí, en lo concerniente a proyectos productivos, la Secretaría de Paz Territorial y Reconciliación del Valle del Cauca (2020) presentó que acompañó y entregó insumos en 2016 (\$150.000.000) para 43 beneficiarios en 10 municipios entre los que se encontraba Jamundí, en 2017 (\$150.000.000) para 40 beneficiarios 12 municipios, incluido Jamundí y en 2018 (\$200.000.000) para 52 beneficiarios de 11 entidades locales, entre ellas Jamundí, sin especificar la cantidad de recurso que se destinó para cada ente local. Asimismo, registraba que mediante convenio con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se apostó a mejorar las condiciones de emprendimiento agropecuarios en Candelaria, El

Cerrito, Palmira, Vije, Dagua, Riofrio, Jamundí, Argelia y El Cairo. En Jamundí se entregaron \$53 millones distribuidos en dos proyectos productivos agroindustriales en los dos predios restituidos.

Al analizar la implementación de la restitución de tierras examinando las instituciones que operativizan las acciones: Unidad de Restitución de Tierras, tribunales y juzgados, y entidades nacionales y territoriales vinculadas a la sentencia, se indica que la política pública presenta problemas de coordinación, que repercuten en el tiempo de la toma de decisiones y en el cumplimiento de los fallos.

Las fallas se reflejan en demoras, tanto de la unidad, como también muchas veces en los jueces de restitución, llevar las cosas al término final, que es la sentencia y que se materializa en las órdenes de las sentencias, es una ‘carrera de obstáculos’, la persona primero tiene que adelantar todos esos obstáculos, que son las fases administrativas, y lograr que se le inscriba el predio; la ley contempla unos tiempos. Finalmente lo que yo espero, en mi experiencia he podido ver es que la mayoría de casos no se cumplen los tiempos, por muchas razones que no son necesariamente responsabilidad de la unidad; sino porque por ejemplo la restitución de tierras es una política de reparación de víctimas, pero en un país donde el conflicto armado interno sigue abierto, entonces por ejemplo, la unidad quiere ir a levantar evidencia mediante levantamiento topográfico, tiene que ir a medir el predio y hacer unos diligenciamientos que son técnicos, pero se dan cuenta que en ese momento no se puede asumir porque no hay acompañamiento, por ejemplo de la Policía, o acompañamiento del Ejército. Cuando se pone en peligro la vida y la integridad de la comisión de la unidad entonces, esos términos se terminan ampliando mucho. (Asesor Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, comunicación personal, 9 de marzo de 2021)

Según lo expuesto por el Asesor Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (2021) no necesariamente las demoras en la aplicación de la política pública de restitución de tierras se deben a que los procedimientos judiciales y administrativos presentan faltas de coordinación, y se explican en muchos casos, ejemplificando que:

Un proceso arrancó en 2019 la etapa judicial, pero la etapa administrativa es muy probable que [...] la persona haya hecho la solicitud inicial desde el 2016 más o menos, entonces ya iría más o menos unos 4 años, y eso es lo que yo veo que con normalidad pasa. Definitivamente el tiempo es una dificultad en esos procesos, otra dificultad es el desconocimiento, hay muchas personas que han sido víctimas que desconocen el tema de restitución de tierras, entonces no presentan las solicitudes. (Comunicación personal, 9 de marzo)

En lo referente al proceso judicial, las demoras en la emisión de los fallos y entrega de los predios a las víctimas, para el Asesor Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (2021, comunicación personal, 9 de marzo), no deben ser catalogadas como fallas, es un trámite sencillo, pero una de las dificultades es el tema de que ha habido posturas de oposición a la

restitución de tierras por parte de algunos funcionarios públicos. Pone como ejemplo, su conocimiento de casos donde el magistrado con el que él trabaja presenta una ponencia de una sentencia, y los otros dos magistrados que conforman la sala, la estudian, se toman la totalidad del tiempo que dispone la ley, incluso hasta uno o dos meses más y después de múltiples debates dicen que no están de acuerdo con lo que se les presentó, derrotan la ponencia y eso implica que haya cambio de ponente. “Es como si el proceso otra vez empezara de cero y entonces ahí se pierde tiempo, he visto que pasa en varios procesos y eso finalmente termina en el desmedro de las víctimas, que está esperando es que salga su sentencia”

Con lo anterior, se hace visible que el enfoque de análisis del proceso social acierta al interpretar que los funcionarios que ejecutan la política pública disponen de márgenes de autonomía, que les permiten reinterpretar las directivas, y adaptar sus respuestas. Además, se puede percibir en los procesos que no tienen opositor que son mucho más sencillos y una sola persona debe tomar la decisión.

Sobre la vinculación de la administración departamental del Valle del Cauca en la operativización de las acciones en dos sentencias de restitución de tierras en Jamundí, un funcionario de la gobernación del Valle del Cauca (Comunicación personal, 19 de marzo de 2021), manifiesta que, cuando al Estado lo presionan por un fallo judicial, este es mucho más diligente y eficiente, que cuando toma decisiones por sí solo para cumplir la necesidad de un grupo poblacional, bien sea población víctima, no víctima, adulto mayor, va a ser un poco más dilatado, mientras que cuando se tiene un fallo de por medio el Estado actúa con mayor eficiencia. No obstante, expone que:

A pesar de todo esto, el Estado se demora en cumplir [...] en el tema de vivienda el departamento ha cumplido muy poco, le devuelven el predio a la persona, como el predio estuvo abandonado o en poder de terceros, a veces lo tienen en buen estado, pero hay predios que sacaban la gente, se metían los victimarios, se quedaban ahí un tiempo y lo destruyeron y se abandonó; toca destruir esa vivienda, construir otra o mejorar la que se tiene. Pero el departamento ha sido muy lento en ese proceso, a pesar de que los fallos han sido muy claros. La gobernación en algún momento estableció que iba a cumplir con el transporte de materiales para que el ente municipal cumpla con el tema de vivienda; recordemos que en el tema de vivienda [...] los entes territoriales quedaron al margen de sólo colocar los terrenos y los puntos de acceso a servicios públicos. Entonces, si había un terreno se desarrollaba un programa y si no había un terreno no se desarrollaba. El departamento venía de la Ley 550 hoy en día está en mejores condiciones [...] Se pudo mejorar la parte fiscal y volvimos a estar en categoría especial, pero como no había recursos en los momentos en los que salieron los fallos, entonces el departamento planteó acogerse a esto y los jueces fueron un poco condescendiente con el tema. Pero así y todo pacta a cumplir desde

esa órbita los compromisos. (Funcionario de la Gobernación del Valle del Cauca, comunicación personal, 19 de marzo de 2021).

El caso tres es una demanda sin opositor, y demoró 11 meses para que el juez tomará una decisión en el proceso de restitución de tierras, mientras que en los dos primeros casos con opositores la decisión judicial tardó en promedio año y medio. Los tres casos tuvieron más tiempo en el trámite judicial del que determina la normativa, esto por las diferentes interpretaciones que pueden realizar los funcionarios que implementan la política pública y por la falta de coordinación entre las entidades que reportan información, insuficiencia de documentación de cada caso con trámite administrativo que se presenta ante los a los jueces y magistrados para decisión definitiva sobre los predios.

Las demoras se deben a que las autoridades judiciales consideran que no hay pruebas suficientes para realizar las sentencias, esto se evidencia en el caso 3, el cual expone elementos subjetivos no contemplados por la política pública que retardan las decisiones. Por otro lado, el Asesor Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (2021), indica que donde hay opositor, también se presentan diversas interpretaciones por cada magistrado, ejemplifica, presentando un caso donde el opositor adquirió el inmueble en una diligencia de remate, indica que algunos de los magistrados podrían suponer que ese solo elemento es insuficiente para probar la fe exenta de culpa y los otros magistrados podrían considerar que sí hubo remate es una fe exenta de culpa, porque finalmente el opositor se confía que por haberse realizado el trámite en un juzgado, el predio se encuentra saneado, pero puede suceder que se trata de un predio despojado o abandonado obligatorio a causa del conflicto armado.

Para el Asesor de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (2021) tanto jueces y magistrados según el artículo 230 de la Constitución están sometidos al imperio de la ley, no obstante, existen otras herramientas de la jurisprudencia, reglas de la experiencia, los criterios del arte de la interpretación. Principios que suponen que el juez o magistrado se tendría que acoger a lo que dice la Ley 1448, pero es evidente que el legislador no puede restringirse de la misma manera a la ley en todos los casos que se van a presentar, ya que tienen un margen de discrecionalidad que va hasta no romper la ley, realizando estiramiento de esta en sus interpretaciones sin llegar a romperla.

Al consultar a una funcionaria de la Alcaldía de Jamundí sobre los procesos de restitución de tierras en el municipio, indicó que la Oficina de Posconflicto está realizando acompañamiento

a dos procesos grandes, uno agrupa cinco consejos comunitarios, que pretenden la titulación de una propiedad (La novillera) que era de la familia Chepe Santacruz, como compensación por la construcción del Complejo Carcelario y Penitenciario de Jamundí, con un área total superficial de 400.000 m², que fue inaugurado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, en diciembre de 2006, en territorios de comunidades negras, con amenazas de líderes, y desplazamiento forzado. Estos consejos comunitarios no tienen territorios colectivos, y son expulsados por el río, las constructoras, los monocultivos de caña y arroz, por ello, requieren titulación para recuperar el arraigo de territorios, de los que tienen el control sin ser sus poseedores legales. Estos procesos no fueron tenidos en cuenta en la investigación, dado que no hay sentencias judiciales que determinen la restitución de los predios.

El proceso de reclamación de titulación de los cinco consejos comunitarios inició en el 2012, se trató de hacer entrega de una propiedad en compensación en el 2019, pero cuando la Sociedad de Activos Especiales, intentó entregar el predio a la Agencia Nacional de Tierras, más de 3000 personas invadieron el terreno. (funcionaria Alcaldía de Jamundí, comunicación personal, 19 de marzo de 2021).

La información recolectada en la entrevista con la funcionaria de la alcaldía de Jamundí no brindó datos sobre el avance de la implementación de la restitución de tierras, pero si brindó una mirada sobre el despojo y abandono forzado de tierra de poblaciones étnicas por la acción de actores legales.

El análisis de la implementación de la política pública de restitución de tierras en Jamundí, desde el enfoque del proceso social, ofrece una perspectiva cercana a la forma en la que están configurados los procesos de reclamación de tierras despojadas y abandonadas forzosamente en el ente territorial. El estudio de las tres sentencias de restitución de tierras proferidas entre 2011 y 2017 por los jueces y magistrados sobre las reclamaciones de predios despojados u abandonados forzosamente, evidencia que el éxito de la política pública depende de las capacidades de los funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras para demostrar los hechos, las responsabilidades de los perpetradores de la victimización y registrar el tamaño de los predios a restituir.

El análisis de los casos muestra que las decisiones de las autoridades judiciales fueron permeadas por interpretaciones de las normas y sus procedimientos porque los casos involucraron a víctimas de desplazamiento forzado, grupo vulnerable con mayor influencia del activismo judicial. Lo anterior, en contraposición del conocimiento de los jueces y magistrados del acuerdo de Reestructuración de Pasivos del departamento, suscrito entre la gobernación del

Valle y sus acreedores firmado en el 2012, el cual limitaba a la entidad a cumplir con la prestación de servicios y bienes para garantizar la reparación integral. Por lo tanto, en Jamundí las sentencias del periodo de estudio, si bien favorecieron a víctimas que no reclamaron restitución de tierras, determinaron el restablecimiento de derechos involucrando deberes para la mayoría de las instituciones que confluyen en la Ley 1448 de 2011, las obligaciones para la gobernación se pudieron desarrollar sin realizar una elevada inversión.

6. CONCLUSIONES

En esta investigación se encontró que las dificultades en la implementación de la política de restitución de tierras en Jamundí empezaron por las limitaciones en los recursos asignados a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras y Territorios Despojados (UAEGRTD) a nivel territorial Valle del Cauca, que la llevó a tener un horario de atención en los primeros meses de funcionamiento con capacidad para atender solo 20 citas semanales en el momento que más pedagogía y expectativas sobre la restitución de tierras se realizaba y difundía en el país, como consecuencia, dejó un bajo nivel de interés en las víctimas para ir a las oficinas a realizar las solicitudes de inscripción de predios, por lo menos en el caso de Jamundí solo 65 solicitudes se realizaron en los dos primeros años de implementación de la política pública.

El enfoque del análisis del proceso social posiciona que los funcionarios disponen de márgenes de autonomía, que les permiten reinterpretar a las directivas, adaptar sus respuestas, generar procedimientos, y completar las ‘lagunas’ de la política. Además de producir consenso en torno a las metas de esta, se comprueba lo referenciado en el enfoque al momento de observar que recién distribuida la planta de personal, jurisdicción y grupos de trabajo de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras y Territorios Despojados, Valle del Cauca con tan solo 21 personas para atender 42 municipios, establecieron como meta de atención 5 citas en el día, esto evaluando sus limitaciones de personal para cumplir con las 9 funciones estipuladas en la Ley 1448 de 2011 que tiene la dependencia.

Se comprueba que efectivamente el personal de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras y Territorios Despojados, Valle del Cauca participó del proceso de toma de decisiones e implementación de la política en su jurisdicción y decidieron que no debían tramitar las solicitudes en Jamundí que se realizaron en predios ubicados en zonas de especial protección ambiental, además, tomaron decisiones sobre la documentación de los casos que influyeron en las sentencias.

Se deduce con la investigación que no se produjeron avances en el registro y sentencias étnicas colectivas en Jamundí entre 2011 y 2017, así como no hay información suficiente para determinar si se debe a falta de solicitudes, o por una lenta aplicación de los decretos de la implementación de la ruta colectiva. Además, se presentan dificultades para encontrar los instrumentos de recepción de información con enfoque diferencial detallada por municipios.

Según lo expuesto en el documento, se concluye que la implementación de la restitución de tierras encuentra mayores dificultades de progreso en la vía administrativa, ya que pocas de las solicitudes de registro que recibió la URT, por lo menos entre 2011 al 2017 en Jamundí, lograron llegar a la fase de registro y solicitud de restitución. Lo anterior, según las evidencias presentadas, puede deberse a la centralización de la información y al manejo exclusivo de los protocolos por parte de la URT, y a la escasa participación de las víctimas para presentar pruebas sobre los hechos de despojo y abandono que los afectaron, ya que solo les compete registrar la información respecto a las causas del despojo, y la posibilidad de ampliar información solo se da si el caso es registrado y pasa de la etapa administrativa a la fase judicial. Por lo anterior, la eficacia de la implementación de la política pública de restitución de tierras está supeditada a las mejoras que se puedan realizar a la fase administrativa que permita que más casos lleguen a instancias judiciales y decisiones que cierren el proceso.

Tomando en consideración que 2017, implica seis (6) años de desarrollo de la implementación de la Ley 1448 del 2011, en Jamundí se restituyeron menos del 1% de las víctimas y predios presuntamente despojados o abandonados forzosamente. Lo anterior, expresa que el componente de restitución de tierras, si lo remitimos de forma exclusiva a comparar el número de personas que solicitaron inscripción en el RTDAF en Jamundí entre los años 2011 y 2017, con los que efectivamente fueron restituidos, la política pública es ineficaz para dicho contexto, su incidencia no es significativa a nivel municipal, en términos de inscripciones de predios y restitución de estos.

Dado el bajo número de solicitudes de inscripción de predios y personas en Jamundí en el RTDAF, donde tan solo se realizaron 239 solicitudes de inscripción para la recuperación de tierras despojadas hasta el 2017, y tan solo se registraron 7 casos, el procedimiento es desacertado para tramitar la totalidad de las solicitudes, y limita la materialización de los derechos de las víctimas a la restitución de sus tierras. Ahora bien, todos los casos registrados y resueltos se presentaron en el corregimiento de Timba, zona rural de Jamundí, donde aún el juego de intereses por la tierra para proyectos inmobiliarios y productivos no tiene un gran desarrollo.

Se subraya que las 7 solicitudes inscritas en el RTDAF entre 2011 y 2017, cuatro tuvieron radicación de demandas o solicitudes de restitución ante jueces, agrupando 4 solicitudes, en dicho periodo la ruta judicial demostró mayor eficacia en la implementación de

sus procedimientos. No obstante, el registro de los casos deja lagunas que impiden determinar el desarrollo de las tres inscripciones de predios que no llegaron a la fase judicial. En los fallos las autoridades judiciales establecieron que, si bien ninguno de los reclamantes estaba registrado como propietario al momento del despojo, la posesión u ocupación de los predios se vio afectada precisamente por el despojo y abandono forzado de tierras.

Las sentencias revelan que las víctimas que reclamaron la restitución de su tierra en Jamundí en el periodo 2011-2017 tenían relación de posesión de los predios, si bien ninguna era propietaria, esta particularidad se produjo por el conflicto armado, la falta de sucesión en un caso, al abandono forzado en dos casos, y al abandono voluntario en el otro, lo cual nos indica que la lucha por recuperar las tierras, en los casos fallados no se trataron de personas que pretendían quedarse con baldíos de la nación o que se querían aprovechar de la Ley para hacerse con el dominio de tierras con las que no tenían relación. Los tres predios reclamados fueron despojados y abandonados por presiones y amenazas directas a ellas y sus familias, una de las víctimas era un desmovilizado de la guerrilla, le tocó huir por las amenazas, asesinatos de uno de sus cuñados también desmovilizado del mismo grupo.

Los casos evidencian que integrantes que los victimarios en Jamundí en el periodo 2011-2017 han sido las FARC, las AUC y el narcotráfico, quienes participaron activamente de los hechos causantes del despojo y abandono de tierras en el ente territorial, pero solo en 2 casos se restituyeron las tierras a los reclamantes, ya que fueron reconocidos como víctimas del conflicto armado, pese a la vigencia de las operaciones delincuenciales de grupos armados ilegales en el territorio en 2015 y 2016, no fueron necesarias las medidas de compensaciones en especie y reubicación en un bien equivalente al de las víctimas, ya que estas deseaban retornar a sus predios.

Se determina que no fueron necesarias medidas de compensación, por el hecho que la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras- Valle del Cauca no investigó ningún caso del municipio que estuviera ubicado en zonas de protección ambiental, riesgo de seguridad, absteniéndose de iniciar el proceso de registro.

Aunque se presentaron demoras, las víctimas beneficiadas con la restitución de tierras en Jamundí pudieron regresar a sus predios y recibir apoyo para la realización de los proyectos productivos que determinaron las autoridades judiciales para su estabilización en sus predios. Sobre la restitución de tierra en el Caso Uno (2015 A), queda comprobado lo exhaustivo de las

investigaciones judiciales para calcular el precio de la tierra en los años que se produjo el abandono forjado, sin una investigación de ese nivel no se podía comprobar que las condiciones de ventas fueron injustas por causas del conflicto armado, y para que el opositor demostrara su buena fe y recibiera compensación.

El cumplimiento de la norma en torno a la duración de la etapa judicial fue influenciado en mayor medida por la limitada fluidez del intercambio de información entre instituciones que a las oposiciones. La duración del proceso judicial no limita la integralidad de la restitución de tierras; el retorno efectivo al predio, y las medidas compensatorias; tales como la creación del programa de condonación de cartera de la acreencia que tiene el predio, saneamiento catastral, subsidio de vivienda, proyectos productivos, atención de salud mental, etc.

Los alivios a pasivos, es una de las principales herramientas a favor de las víctimas, consta de una exoneración y ayuda estatal para el pago del predial, servicios públicos domiciliarios y deudas financieras relacionadas con el bien acumuladas durante el periodo de despojo y abandono, que permite su efectivo retorno, por ello, es el elemento común que se encontraron en las sentencias favorables.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, el cual indica que los magistrados de los procesos de Restitución de Tierras podrán ordenar a la URT, a través del Fondo de Restitución, la entrega de los proyectos productivos agroindustriales que se encuentren en los predios restituidos y/o formalizados, se encontró que se entregaron \$53 millones distribuidos en dos proyectos en los predios restituidos. El tamaño de la tierra no fue impedimento para que se obligaran a las entidades territoriales la realización de dichos proyectos; los magistrados determinaron que cuando la extensión de la tierra presentaba las condiciones y la extensión para realizar el proyecto en su interior el proyecto se desarrolla en ellas y cuando las tierras tienen un reducido tamaño, ordenaron que se buscaran otros espacios para desarrollar el proyecto.

Las acciones subsidiarias sobre la restitución a las entidades del SNARIV se desarrollaron en el marco de la vocación transformadora de la restitución, en procura de generar en las víctimas beneficiadas condiciones de estabilidad en los predios. No obstante, surgieron factores que apuntan a una marcada ausencia de coordinación y falta de mecanismos de control en los procesos de implementación de la política pública, dado que más allá que el juez y la magistrada ponente determinaron tiempos límites para que se cumpliera con lo ordenado en las

sentencias y para que se reportaran los avances, los tiempos no se cumplieron en la etapa judicial, ni después de dictadas las sentencias.

Los fallos de coordinación contribuyeron al retraso en la implementación de la restitución de la tierra y por supuesto demoraron la ejecución de las acciones subsidiarias, como el plan de retorno y otros que resultaran necesarios para la atención, asistencia y reparación integral que requerían los reclamantes y a sus núcleos familiares para que se les garantizaran el acceso a programas de salud y atención psicosocial, y en las diligencias relacionadas con el diseño e implementación de proyectos productivos integrales, acordes con el potencial de explotación del predio restituído. Además, estos fallos confluyeron en un deterioro de los predios mayor al que tuvieron en cuenta los jueces y magistrados para determinar la inversión que se debía realizar para garantizar el goce de derechos.

Se logró comprobar que una de las situaciones que elevan el número de víctimas de despojo y abandono de tierras es la ocupación secundaria, es decir, varios reclamantes de un mismo predio, en estos casos se requiere un grado de interpretación de la norma excelsa por parte de los integrantes de la UAEGRD en la etapa administrativa para determinar la posesión del bien. No obstante, solo con información complementaria de mayor precisión, se puede probar la condición de víctima y la restitución de los predios,

El mayor grado de flexibilidad del proceso de restitución de tierras se presenta en la etapa judicial, por más que los jueces son conscientes que tienen un tiempo determinado para realizar las sentencias, estos no se limitan a ello para tomar las decisiones, sino que con tal de agrupar los elementos probatorios se exceden en los tiempos. Las decisiones de los jueces y magistrados tienen contempladas acciones de restitución de tierras que no están en el texto de la política pública, como en el caso 3 que se extendió la restitución de tierras a las hermanas de la víctima que no lo habían reclamado, ni estaban registradas como despojadas. Las medidas subsidiarias de las sentencias reflejan el real interés de las autoridades judiciales por garantizar la reparación integral en los casos donde las víctimas mayor acompañamiento y protección requieren.

El análisis de la implementación de la política pública de restitución de tierras en Jamundí permite concluir que cumple con los estándares internacionales, que propende por un retorno voluntario, con condiciones de seguridad y estabilización. Si bien, el número de personas beneficiadas con medidas de restitución en el municipio vallecaucano podría conllevar a pensar que la política no establece la restitución de tierras como el medio preferente para la reparación,

ya que es bajo el número de solicitudes y de sentencias, de restitución en el periodo analizado, en comparación con la magnitud del desplazamiento forzado, este fenómeno se explica por las particularidades del despojo y abandono de tierras en el Valle del Cauca que involucra al narcotráfico y conglomerados económicos con poder suficiente para legalizar las tierras de las que se hacen propietarios. Además, porque al ser uno de los departamentos con mayor concentración de la tierra es menor el número de afectados que pueden reclamar sus derechos relacionados con el desplazamiento forzado, el despojo y abandono de tierras.

Las entrevistas sobre la restitución de tierras realizadas en esta investigación permitieron visualizar que la política pública reúne los elementos que exigen los Principios Pinheiro. Es decir, cuenta con las garantías para el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible. Las sentencias muestran que las autoridades deben prestar asistencia para el retorno voluntario y el reasentamiento efectivo de los integrantes de las familias que fueron restituidos en sus propiedades. En uno de los casos se comprobó que la restitución de tierras respetó los derechos de un tercero ocupante de buena fe exenta de culpa, quien fue acreedor de una medida compensatoria con la que no quedó conforme.

Finalmente se concluye que las fallas de la implementación de la política pública de restitución de tierras en Jamundí entre 2011 y 2017, se deben a errores en su diseño, el cual no contempló a las víctimas del narcotráfico, principal fuente de financiación de los grupos armados ilegales en la región del Valle del Cauca y el país, a su lenta puesta en marcha de las Unidades de Restitución de Tierras que no permitieron mayor documentación de los casos que solicitaron inscripción en los primeros tres años de vigencia de la política pública, aunque también se debieron a las particularidades del despojo y abandono de tierras en el ente territorial, que involucra a poderosas estructuras delincuenciales y legales con amplia trayectoria de legalización de tierras despojadas a sus propietarios originales,

ANEXOS



UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Consentimiento Informado para Participantes de Investigación

El propósito de esta ficha de consentimiento es proveer a los participantes en esta investigación con una clara explicación de la naturaleza de la misma, así como de su rol en ella como participantes.

La presente investigación es conducida por **FRANKLYN OSVALDO MARTINEZ ANGULO**, de la **Universidad del Valle**. El objetivo principal de este estudio es: **Analizar la implementación de la política pública de Restitución de Tierras en Jamundí, Valle del Cauca entre 2011 – 2017**.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista semiestructurada. Esto tomará aproximadamente 60 minutos de su tiempo. Lo que conversemos durante estas sesiones se grabará, de modo que el investigador pueda transcribir después las ideas que usted haya expresado, y para ser publicado con fines académicos.

La participación en este estudio es **estrictamente voluntaria**. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Sus respuestas al cuestionario y a la entrevista serán codificadas usando un número de identificación y, por lo tanto, serán anónimas. Una vez transcritas las entrevistas, las grabaciones se destruirán o eliminarán.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parece incómodas, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.

Desde ya le agradecemos su participación.

Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por **Franklyn Osvaldo Martínez Angulo**. He sido informada sobre el objetivo del estudio.

Me han indicado también que tendré que responder preguntas en una entrevista semiestructurada, lo cual tomará aproximadamente **60 minutos**.

Reconozco que la información que yo provea en el curso de esta investigación es estrictamente confidencial y no será usada para ningún otro propósito fuera de los de este estudio sin mi consentimiento. He sido informada de que puedo hacer preguntas sobre el proyecto en cualquier momento y que puedo retirarme del mismo cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona. De tener preguntas sobre mi participación en este estudio, puedo contactar al investigador al teléfono 3142733540 o al director de la investigación Profesor Federico Guillermo Muñoz de la Universidad del Valle al teléfono 3152820887.

Entiendo que una copia de esta ficha de consentimiento me será entregada, y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido. Para esto, puedo contactar al investigador a los teléfonos antes mencionados.

Nombre:

Nombre de la Participante

Firma del Participante

Fecha

Buenas tardes, muchas gracias por tu colaboración para ayudarme a reconstruir parte de la implementación de la restitución de tierras en el Valle del Cauca. Tengo algunas preguntas para hacerte, es necesaria tu colaboración en ellas para analizar dicho proceso y para poder cerrar mi investigación. Dada la importancia de tus respuestas es fundamental citar documentos, leyes y dar datos corroborables.

ANÁLISIS CUALITATIVO ENTREVISTA

1. Describa su rol en los procedimientos de restitución de tierras en el Valle del Cauca.
2. Relata detalladamente cómo ha sido tu participación dentro del proceso de restitución de tierras
3. ¿La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas cuantas solicitudes les han hecho de la titulación y entrega del respectivo predio incluido en el registro de tierras despojadas a favor del titular de la acción al juzgado que haces parte?
4. ¿Han recibido en el Juzgado solicitudes de restitución de tierras de Jamundí?
5. ¿En el Juzgado al que perteneces cuantas sentencias del Valle del Cauca y Jamundí se han realizado ordenando la restitución de la tierra si el fallo es favorable, o respaldando la propiedad del poseedor de buena fe?
6. ¿Las solicitudes que han recibido de restitución de tierras del Valle del Cauca y en especial de Jamundí estaban bien documentadas?
7. ¿En alguna solicitud de titulación y entrega del respectivo predio incluido en el registro de tierras despojadas a favor del titular de la acción que ha hecho la URT el opositor tenía más pruebas a favor que el solicitante?
8. ¿Cómo ha sido el proceso de acompañamiento y protección en la ejecución de las sentencias?
9. ¿Dónde consideras que están las dificultades principales del proceso de restitución de tierras?
10. ¿Cuáles son las fallas y los aciertos del procedimiento judicial de restitución de tierras que identificas?
11. ¿Estás de acuerdo con la existencia de una política pública de restitución de tierras?
12. ¿Por qué estás de acuerdo o no con su existencia?
13. ¿Crees que el diseño de la política pública de restitución de tierras está adaptado a las condiciones territoriales del Valle del Cauca y Jamundí?
14. ¿Consideras que se destinan recursos suficientes para desarrollar eficientemente los procedimientos de la etapa judicial de restitución de tierras en el Valle del Cauca?
15. ¿Cómo es la comunicación entre los tribunales o juzgados especializados de restitución de tierras con la Unidad Administrativa de Tierras?
16. ¿En el juzgado los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras han sugerido soluciones que han transformado el procedimiento de restitución de tierras?
17. ¿Cuál es tu percepción individual de la restitución de tierras?

Muchas gracias

7. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Jamundí (2020).** *Plan de Desarrollo Municipal "El Gobierno de los Ciudadanos" (2020 - 2023)*: Jamundí.
- Alta Consejería para la Paz y los Derechos Humanos del Valle del Cauca. (2016)** *Posacuerdos de paz - Visiones y perspectivas desde el departamento del Valle del Cauca*. Colombia: Cali.
- Álvarez, E. (2014).** *La restitución constitucional de tierras en contextos de conflicto: experiencias de Colombia y Guatemala*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional, Bogotá.
- Área de Memoria Histórica (2009).** *El despojo de tierra y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: Área de Memoria Histórica-CNRR.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca (2012).** *Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca "El Valle Vale" 2012-2015*. Cali, Valle.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca (2016).** *Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca, "El Valle está en Vos" 2016-2019*. Cali, Valle.
- Bragato, Josiane, & Ardila, Ana, & Salej, Silvio (2016).** De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo (PEAR) del Municipio de Belo Horizonte (Brasil). *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (154),119-135. [fecha de Consulta 9 de Junio de 2022]. ISSN: 0210-5233. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99746727007>
- Burbano, Y., & Jiménez, L. (2014).** *Plan de prevención y atención a víctimas del conflicto armado interno, una estrategia desde la ley 1448 para salvaguardar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario: un análisis a la formulación para el departamento del Valle del 2013*. (Tesis de pregrado). Universidad del Valle, Cali.
- Bustamante, V. (2015). Lineamientos de política pública a partir de la doble incidencia entre la Ley 1448 de 2011 y los sobrevivientes del desplazamiento forzado. *Revista Eleuthera*, No. 12, 162-177.
- Castillo, R. (2010).** *La supervisión escolar en la educación primaria de Veracruz, Estudio de caso*. (Tesis de maestría). FLACSO, México.
- Colectivo de Abogados (2015).** *Despojo, desplazamiento y restitución de tierras*.
- Comisión Colombiana de Juristas (2019).** *Radiografía de la restitución de tierras en Colombia*. Bogotá.

Comunidad Andina (2013). *Manual de sustancias químicas usadas en el procesamiento de drogas ilícitas.*

Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados (1977). *Protocolo II.*

https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/prot_II_adicional_convenios_ginebra.html. Fecha de consulta: Recuperado septiembre 2 de 2020

Contraloría General de la República (2012). Ley de Víctimas: La ley más importante para el presidente Santos. Es primordial que los ministros así lo entiendan. 148. Recuperado el 17 de septiembre de 2018, de https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/471748/REC337_final_web.pdf/7fc58342-7f29-4377-a932-88a872032358

De Dios, J., Moya, M., & Hernández, M. (1997). Indicadores bibliométricos: Características y limitaciones en el análisis de la actividad científica. *An Esp Pediatr*, 47, 235-244. Obtenido de <https://www.aeped.es/sites/default/files/anales/47-3-3.pdf>

Defensoría del Pueblo (2017). *Informe de Riesgo de Inminencia No. 046: Situación de riesgo que afecta a los pobladores del municipio de Jamundí (Valle del Cauca) por la presencia de grupos armados ilegales.*

Defensoría del Pueblo (2018). *Alerta Temprana de Inminencia # 037: Situación de riesgo de las comunidades indígenas del resguardo Kwes Kiwe Nasa y del asentamiento Pueblo Nuevo.*

Defensoría del Pueblo (2019). *Alerta Temprana N°006: Situación de amenaza a las comunidades indígenas del resguardo Kwes Kiwe Nasa y del asentamiento Pueblo Nuevo.*

Díaz G., C., & Zamora, A. (2010). *Reparar el destierro: lecciones para la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia desde la experiencia comparada /Alan Dodson ... [et al].* (C. Díaz Gómez, & A. Zamora, Edits.) Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional. Recuperado el 24 de octubre de 2019, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25592.pdf>

Díaz-Bravo, L. y.-G.-H.-R. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=349733228009>

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

- Dufour, G. A., Alessandro, M., Amaya, P., & Jaime, F. M. (2013).** *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Duque, T. (15 de enero de 2019).** El EPL le pone gasolina a la guerra por la coca en Valle. *La Silla Vacía*.
- Edelman, M., & León, A. (2014).** Ciclos de acaparamiento de tierras en Centroamérica: un argumento a favor de historizar y un estudio de caso sobre El Bajo Aguán, Honduras. *Anuario de Estudios Centroamericanos* 40, 195-228. Obtenido de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/16636>
- Estrada, F. (2010).** Estrategia y geografía política del conflicto armado en el Valle del Cauca. *Análisis Político*, 23(69), 35-57. Recuperado el 22 de noviembre de 2019, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052010000200002&lng=en&tlng=es.
- Feldmann, A. (2008).** Las raíces del desplazamiento interno y la intervención humanitaria. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 61-94.
- Feoli V., M. (2015).** El nuevo protagonismo de los jueces: Una propuesta para el análisis del activismo judicial. *Revista de Derecho*, 22(2), 173-198. Obtenido de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532015000200006
- Fundación Ideas para la Paz (2014).** *Dinámica del conflicto armado en el sur del Valle y el norte del Cauca y su impacto humanitario*. Obtenido de <https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53b5910826062.pdf>
- Galeano, J. (15 de agosto de 2015).** Restitución de Tierras en el Valle del Cauca, 2da parte. *HechoenCali.com*.
- Garcés, D. (2015).** *Que me devuelvan mi territa”: Colonización, conflicto armado y Restitución de Tierras en Colombia. El caso de las mujeres rurales del Tillavá*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional, Bogotá.
- Gil Blasco, M. (2018).** Justicia transicional: conceptos clave y aspectos normativos. *Res publica. Revista de Historia de las Ideas Políticas*. 21(1), 123-136.
- Gutiérrez, F., Marín, M., Perdomo, P., & Machuca, D. (2018).** Arañando la superficie: subestimaciones sistemáticas en la política de restitución y sus fuentes. *Estudios Socio-Jurídicos*, 133-177.
- Guzmán, Á., & Moreno, R. (2007).** *Autodefensas, narcotráfico y comportamiento estatal en el Valle del Cauca. La Ruta de la Expansión Paramilitar*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014).** *Metodología de la investigación* (Sexta ed.). México D. F.: Mc Graw-Hill.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006).** *Metodología de la investigación*. México DF: Mc Graw Hill.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & deLeon, P. (2010).** La construcción social y diseño de políticas. En P. A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- Juzgado Primero Civil de Restitución de Tierras - Santiago de Cali,** [Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución] (Sentencia de restitución de tierras 091 Radicado: 76-111-31-21-003-2016-00004-00 7 de diciembre de 2016).
- Kelly, J. (2003).** *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y Práctica*. Caracas: Ediciones IESA.
- La Silla Vacía (2016).** Héctor Fabio Useche De la Cruz, Ex gobernador del Valle. Recuperado el 24 de abril de 2021, de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/hector-fabio-useche-de-la-cruz>
- Landman, T. (2011).** *Política comparada: Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lázaro, B., & Obregón, I. (2009). Guía práctica 4: Evaluación de la implementación. Colección Ivalúa de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas, http://www.ivalua.cat/documents/1/01_03_2010_11_31_27_Guia4_Implementacio_Juliol2009_revfeb2010_massavermella.pdf (2018, December 05).
- Lederach, J. P. (1998).** *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Bakeaz.
- Luna, A. (2014).** *La Restitución de Tierras en Colombia: un instrumento para reparar las víctimas del conflicto armado o un instrumento político para el desarrollo económico*. (Tesis de maestría). Quito. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Martín, E. (2017).** *El derecho a la tierra, al territorio y a la restitución de tierras. conflictos de tierras, conflicto armado y derechos humanos en Santander, Colombia*. (Tesis doctoral). Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.
- Marín, J. M. (2010).** Reflexiones sobre los usos y abuso de la verdad, la justicia y la reparación, en el proceso de Justicia y Paz Colombiano. *Ciencia politica*, 13-46.
- Medina, D. (27 de junio de 2019).** *Desarticulación de 'Los pelusos' y control territorial contra cultivos de coca en Jamundí revela consejo de seguridad*. Obtenido de

<https://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones/63474/desarticulacion-de-los-peludos-y-control-territorial-contra-cultivos-de-coca-en-jamundi-revela-consejo-de-seguridad/>

- Mejía, M. H. (2017).** *Criterios de reparación integral para las víctimas del delito de desaparición forzada en Colombia, en un contexto de justicia transicional.* (Tesis doctoral). Bogotá. Universidad Nacional.
- Mendoza, D. (2017).** *Reivindicando al campesinado en Colombia: Análisis de las fallas de redistribución y de reconocimiento en la implementación de las políticas agrarias de los Siglos XX - XXI, y en la política pública de víctimas y restitución de tierra.* (Tesis de maestría). Bogotá. Universidad Nacional.
- Mény, Y., & Thoenig, J. C. (1992).** *Las políticas públicas.* Barcelona: Ariel.
- Mürle, M., & Riveros, A. (2012).** Reparación transformadora, retorno y restitución de tierras--apuntes sobre el artículo 101 de la ley 1448 de 2011. *Revista de Derecho Público*, 29.
- Navarrete Yáñez, B., & Figueroa Rubio, P. (2013).** Los problemas de la implementación top-down a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 13(20), 81-109. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3375/337530224003>
- ONU, Consejo Económico y Social. (1997).** "Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119". Recuperado el 02 de septiembre de 2020, de <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1>
- ONU, Consejo Económico y Social. (2005).** *Informe definitivo del Relator Especial, Paulo Sergio Pinheiro: Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.* Recuperado el 06 de septiembre de 2019, de <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b2a01302>
- ONU, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos. (1998).** *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2.* Washington. Recuperado el 24 de agosto de 2020, de <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1998-53-ADD-2.html>
- ONU, Asamblea General. (1948).** *Declaración Universal de Derechos Humanos.* Recuperado el 02 de septiembre de 2020, de <https://www.refworld.org.es/docid/47a080e32.html>

- Osorio, C., & Cháves, A. (2018).** *Lecciones aprendidas sobre Restitución de Tierras en el marco de los estándares internacionales a partir de un estudio de caso.* (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- Osorio, F. (2001).** Entre la supervivencia y la resistencia. Acciones colectivas de población rural en medio del conflicto armado colombiano. *Cuadernos de desarrollo rural* (47).
- Pašić, L. (2015).** Las consecuencias políticas y sociales del desplazamiento continuado en Bosnia-Herzegovina. *Migraciones Forzadas*. Obtenido de <https://www.fmreview.org/es/dayton20/pasic>
- Paz, L., Clavijo, F., Rojas, Á., & Cruz, N. (2017).** *Fuerzas Militares de Colombia Ejército Nacional III División: el conflicto armado en las regiones. Capítulo III División.* Bogotá: Universidad del Rosario.
- PNUD. (2011).** *Colombia rural. Razones para la esperanza.* Bogotá: INDH PNUD.
- Ponce, M. (2016).** *El juez de restitución de Tierras: Alcances y límites.* (Tesis de maestría). Universidad del Rosario, Bogotá.
- Portilla Chaves, M., Rojas Zapata, A. F., & Hernández Arteaga, I. (2014).** Investigación cualitativa: una reflexión desde la educación como hecho social. *Universitaria: Docencia, Investigación e Innovación*, 3(2), 86-100.
- Posner, R. (1998).** *El análisis económico del derecho.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, C. (2018).** Balance de la aplicación de la política pública de Restitución de Tierras en territorios colectivos: el pacífico colombiano. *Ciencia Política*, 13(26), 183-222.
- Rapley, T. (2014).** *Los análisis de la conversación, del discurso, y de documentos en Investigación Cualitativa.* Madrid: Ediciones Morata, S. L.
- BLU Radio. (20 de marzo de 2021).** Capturan en Jamundí a alias 'Makensi', presunto cabecilla de las disidencias Jaime Martínez. *Blu Radio*. Obtenido de <https://www.bluradio.com/blu360/pacifico/capturado-en-jamundi-alias-makensi-presunto-cabecilla-de-las-disidencias-jaime-martinez>
- Rincón, T. (2010).** *Verdad, justicia y reparación: la justicia de la justicia transicional.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho.
- Rodríguez, R. (2016).** *La Microfocalización en la restitución de tierras en Colombia.* (Tesis de maestría). Bogotá. Universidad Militar Nueva Granada.

- Roth, A. N. (2009).** *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (2009).** La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*, 9, 23-51.
- Sanabria, L. (2014).** Innovaciones de las ciencias sociales en la ejecución de la política pública de Restitución de Tierras en Colombia. *Trabajo Social* 17, 13-26. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/54760/54211>
- Sánchez, N. (2016).** *Tierra en transición: Justicia transicional, Restitución de Tierras y política agraria en Colombia*. (Tesis doctoral). Bogotá. Universidad Nacional.
- Secretaría de Paz Territorial y Reconciliación del Valle del Cauca. (2020).** *Informe de cierre de gestión 2016-2019 Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Santiago de Cali.
- Siddiqui, N. (febrero de 2018).** Equilibrar los derechos de las poblaciones desplazadas, las que regresan y las que se quedan: lecciones de Irak. *Migraciones Forzadas* (57), 64-65. Recuperado el 13 de octubre de 2019, de https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/downloads/issues/RMF57_0.pdf
- Sihlongonyane, M. F. (2008).** *La ocupación de tierras en Sudáfrica En publicación: Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina. Sam Moyo y Paris Yeros [coord.].* Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado el 22 de 10 de 2019, de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/moyo/07Sihlon.pdf>
- Sonmez, S., Shahaan, M., & Martin, C. (18 de octubre de 2018).** Protección de la propiedad: la experiencia iraquí. *Revista Migraciones Forzadas*. (59), 35-37. Recuperado el 3 de octubre de 2019, de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/83892/1/RMF_59_13.pdf
- Tamayo, M. (2002).** *El proceso de la investigación científica* (Cuarta ed.). México D.F: Limusa S.A.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013).** *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Torruco G., U., Díaz B., L., Martínez H. , M., & Varela R., M. (2013).** La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167.
- Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali (2015)** [Sala Civil Especializada en Restitución y Formalización de Tierras] (Referencia: 76001-31-21-001-2014-00066-01 3 de septiembre de 2015).

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (2015A) [Sala Civil Fija de Decisión Especializada en Restitución de Tierras] (Sentencia No. 008 24 de marzo de 2015).

Umbarila, M. (2017). *Gestión asociada del territorio para la cualificación de la evaluación y el control social a políticas públicas locales. Una mirada a experiencias de Colombia y Bolivia.* (Tesis doctoral). Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local Universitat Jaume I, Castellón de la Plana.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2012). *INFORME TRIMESTRAL ENERO - MARZO DE 2012.*

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2012A). Resolución 0002. (21 de marzo de 2012). *Por la cual se distribuye la Planta de Personal, se define la jurisdicción de las Direcciones Territoriales y se crean trece Grupos de Trabajo en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.* Bogotá.

Unidad de Restitución de Tierras. (2012 C). *Informe anual de gestión.*

Unidad de Restitución de Tierras. (2014). Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del conflicto del despojo y/o abandono de predios nacional. Recuperado el 14 de Octubre de 2019, de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/6c354be8-5b38-481e-8d40-86a8b946b098>

Unidad de Restitución de Tierras. (2014 A). *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad.* Bogotá.

Unidad de Restitución de Tierras. (2020). www.restituciondetierras.gov.co. Obtenido de <https://www.restituciondetierras.gov.co/mision-y-vision>

Urrego, G. (2016). *Ley de víctimas: un debate en torno a la inclusión y la exclusión social.* (Tesis de maestría). Universidad Católica de Colombia, Bogotá.

Unidad de Restitución de Tierras – Territorial Valle del Cauca. (2014). *INFORME RENDICIÓN DE CUENTAS: Abril 2012 a 31 de diciembre de 2013.* Santiago de Cali.

Unidad de Restitución de Tierras - Territorial Valle del Cauca. (2015). *Informe rendición de cuentas vigencia 2014 – JULIO 2015.* Santiago de Cali.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas.* Bogotá: Almudena Editores.

Vedad Abierta. (3 de julio de 2015). La tierra: lugar común de las posguerras. Recuperado el 11 de noviembre de 2019, de <https://verdadabierta.com/la-tierra-lugar-comun-de-las-posguerras/>

- Villa, D. J. (2013).** Consecuencias psicosociales de la participación en escenarios de justicia transicional en un contexto de conflicto, impunidad y no transición. *Ágora*.
- Villa, J., & Insuasty, A. (2016).** Significados en torno a la indemnización y la restitución en víctimas del conflicto armado en el municipio de San Carlos. 16(1), pág. 165-191. *Ágora U.S.B.*
- Villa, M. (2008).** Las variaciones del desplazamiento interno. Una mirada comparativa de los desplazamientos intrarregional e intraurbano. En M. Villa, & P. Riaño, *PONIENDO TIERRA DE POR MEDIO: Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá* (págs. 206-221). Medellín: Corporación Región.
- Wildavsky, A., & Majone, G. (1998).** La implementación como evolución. En J. Presman, & A. Wildavsky, *Implementación: como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (págs. 263-284). México D.F: Fondo de Cultura Económica.