

## **La Restitución de Tierras: El instrumento para reparar las víctimas del conflicto armado en Colombia?**

Mg. Ángela Marcela Luna Jaramillo  
Docente del programa de ciencia política  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad del Cauca (Colombia)  
[angelalunaj@gmail.com](mailto:angelalunaj@gmail.com)

Área Temática: Políticas Públicas\*

“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

### **Resumen.**

Esta ponencia se enmarca dentro de los estudios de instrumentos de política pública. Plantea como interrogante central: ¿Por qué se privilegió la restitución de tierras, Ley 1448 del 2011, como el instrumento para reparar los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en Colombia? Aquí se analiza cómo la selección de un instrumento de política permite inferir las preferencias de un gobierno en la formulación de una política pública. Se analiza el alcance que tiene la política como instrumento para reparar las víctimas de despojo y abandono forzado, en el marco de la Ley 387 de 1997 (teniendo en cuenta su evolución estructural durante el doble periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez 2002-2010), y la formulación de la Ley 1448 de 2011 (durante el gobierno de Juan Manuel Santos 2010- 2014). Se emplea un enfoque de análisis neo-institucional en la comprensión del valor político que tiene la restitución como herramienta reparadora de los derechos fundamentales de las víctimas o como instrumento político para el afianzamiento de estrategias de desarrollo socio-económico instituidas en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014).

**Palabras Claves:** restitución de tierras, política pública, instrumentos de política, desplazamiento forzado y neo-institucionalismo.

### **Introducción.**

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, también conocida como ley 1448 de 2011 fue presentada por el presidente Juan Manuel Santos y se constituyó como una herramienta que apoyaría el desarrollo de una posible justicia transicional en caso de resolución del conflicto armado en Colombia, esto quiere decir, que esta ley lograría un cambio en la manera como se estaba asistiendo a las víctimas del conflicto armado. La Ley 1448 de 2011 pretendía superar el enfoque asistencialista enmarcado en la indemnización económica al incluir otras medidas, como la asistencia psicosocial, viviendas dignas y la restitución de tierras, además de incluir medidas “simbólicas” como el establecimiento del día nacional de la memoria y la solidaridad con las víctimas, que desde entonces se celebra cada 9 de abril (ICTJ-International Center for Transitional Justice, 2015).

Este artículo responde al siguiente problema de base: ¿Por qué se privilegió la restitución de tierras, Ley 1448 del 2011, como el instrumento para reparar los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia? La respuesta a este interrogante permite identificar el propósito final de la restitución de tierras, en otras palabras, lo que se busca es reconocer si efectivamente la política de restitución de tierras se estableció como herramienta reparadora de los derechos fundamentales de las víctimas o como instrumento político para el afianzamiento de estrategias de desarrollo socio-económico instituidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Para ello se establece, en un primer momento, una aclaración conceptual del término “instrumentos de política pública” dentro del enfoque neo-institucional. En un segundo momento se propone el análisis sobre la evolución estructural que ha tenido la política de atención a la población víctima del conflicto armado en Colombia durante el doble gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, hasta llegar al del actual gobierno [el del presidente Juan Manuel Santos]. En un tercer y último momento, se analiza la instrumentación del componente de restitución de tierras, para así, como ya se había mencionado anteriormente, aclarar su preferencia como instrumento tanto para la atención a la población víctima del conflicto armado como instrumento político para el afianzamiento de estrategias de desarrollo socio económico, de esta manera se busca determinar cuál de las dos estrategias tuvo mayor interés para el gobierno de Juan Manuel Santos a la hora de implementar la política de restitución de tierras.

### ***Para entender el análisis de los instrumentos de política de restitución de tierras.***

En la Ciencia Política existe una diversidad de posturas acerca de los conceptos que se manejan en el análisis de políticas públicas. Los conceptos utilizados varían según el interés y la afinidad disciplinar del investigador; sin embargo, y teniendo en cuenta la vertiente neo-institucional sociológica (March y Olsen, 1993), el estudio de los instrumentos para el análisis de las políticas de restitución de tierras en Colombia, permite la descripción e interpretación tanto de los contenidos de la política como los procesos de socialización, participación e interacción social de los actores y sus acciones en relación directa con las instituciones públicas. En el proceso de análisis son válidas las interpretaciones sociales y políticas sobre el uso que las instituciones del Estado y la manera como los actores se involucran o no en la formulación e implementación de dichas políticas.

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

Con base en este enfoque, el estudio de las instrumentos de política se convierte tanto en un recurso en el análisis del comportamiento de los actores y sus roles, como en un diseño metodológico que permite la identificación de los mecanismos o modos de participación con los que los actores cuentan para transformar o reproducir los fines de las instituciones

políticas, siendo el resultado de acciones intencionales, pero orientadas con base en estructuras implícitas y explícitas que provienen de las mismas instituciones políticas.

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

En el estudio de política se han planteado distintos caminos para lograr las clasificaciones de los instrumentos de política, sin embargo, hay que resaltar que existe una clasificación propuesta por Christopher Hood (1986) que recoge en 4 grandes categorías los instrumentos de política que se puede analizar. Estos son: información “nodality”, autoridad “Authority”, tesoro “Treasure” y organización “Organization” (Howlett, Ramesh, Perl, 2009). Los instrumentos de información, simbolizan los recursos de información a disposición del gobierno, dentro de los cuales se encuentran las campañas informativas, en donde la información se presenta de acuerdo a la expectativa para que el público saque sus propias conclusiones, existe el tipo de información que se es divulgada con el fin de provocar en cierta población una respuesta particular y por último, se realiza la divulgación de información de acuerdo a elementos de persuasión, indicadores de desempeño y consultas.

Los instrumentos de autoridad están integrados por los instrumentos de cumplimiento y sanción, especialmente la elaboración de normas. Los instrumento del tesoro, se basan en los recursos financieros del gobierno, la capacidad que tiene el gobierno para recaudar y desembolsar recursos, dentro de los instrumentos del tesoro están: subvenciones, incentivos fiscales, préstamos, impuestos y tasas. Finalmente, están los instrumentos de organización, los cuales son los encargados de la gestión del gobierno, como lo son las empresas públicas, entre otras.

De acuerdo al nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos, los instrumentos representan una forma de acción del Estado, por lo que la toma de decisiones es el producto de la interacción e interdependencia entre diversos actores públicos y privados en donde la delimitada línea entre esos sectores se está borrando para dar paso a una nueva relación entre el Estado, la sociedad y el mercado. En este sentido, la gobernanza es una nueva forma de gobernar en la cual las instituciones y actores públicos y no públicos, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas. (Martínez, 2010:99).

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

### ***Evolución estructural de la política de atención a la población víctima del conflicto armado en Colombia (2002-2010).***

Para entender la evolución estructural de la política de atención a la población víctima del conflicto armado en Colombia (2002-2010) se debe iniciar con un breve recorrido sobre la primera política que se estableció en el país que atendía a dicha dinámica.

Las consecuencias de la agudización de los diversos conflictos sociales y políticos de este país se vivieron a finales de la década de los 80's hasta 1995, fue entonces que en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), gracias al documento Conpes 2804 de 1995<sup>1</sup>, se logra poner el foco de atención del Estado la presencia de la población desplazada, ya que era la máxima expresión de las consecuencias del conflicto o los conflictos que vivía Colombia (Guerrero, 2010:127). Anterior a la formulación de Conpes, el fenómeno del desplazamiento no era observado como una consecuencia derivada del conflicto en el país, sino como el resultado de la explosión urbanística que trasladó hacia las ciudades masas pobres de familias campesinas. Por tal motivo, hasta 1995 el Estado Colombiano no había formulado ningún tipo de políticas que permitieran el desarrollo de estrategias específicas para atender la presencia de las poblaciones desplazadas víctimas del conflicto aún vigente en el país.

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

La aplicación del documento Conpes 2804 no había mostrado los resultados esperados como política de carácter gubernamental, pues las autoridades locales no se habían apropiado de las disposiciones establecidas por el Consejo Nacional de Política Social y económica, así mismo, el flagelo del desplazamiento seguía en aumento pues al año de 1996 357.064 personas habían sido expulsadas de sus territorios (Registro único de víctimas RUV, 2013); debido a esto, las autoridades gubernamentales evidenciaron la necesidad de formular una nueva política a través de un instrumento que tuviera carácter vinculante y que fuera de aplicación directa, pero a la vez sancionatoria, ese nuevo instrumento de autoridad se formuló bajo el nombre de la Ley 387 de 1997.

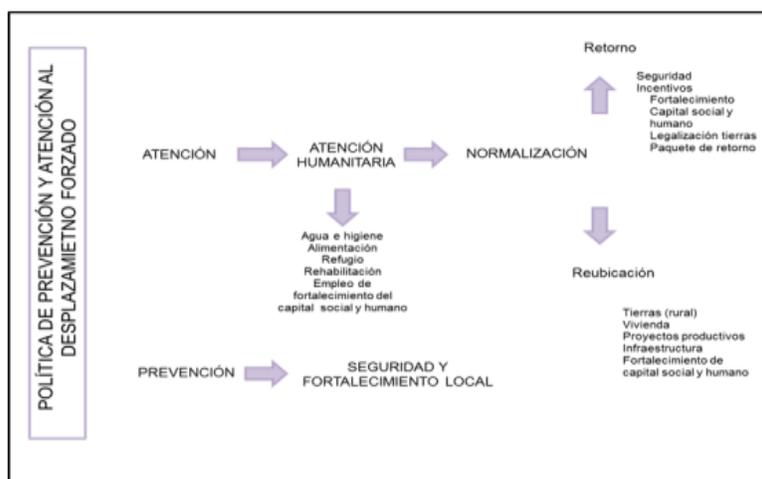
La Ley 387 de 1997 introduce a la población en situación de desplazamiento dentro del marco normativo de la constitución política de 1991 y le hace un reconocimiento a los

---

<sup>1</sup>Nota: el CONPES 2804 de 1995, mediante el cual el Estado Colombiano reconoció por primera vez en forma expresa el desplazamiento forzado y estructuró una política para la atención integral de la población desplazada, se formuló con el fin de neutralizar las dinámicas de la violencia y mitigar sus graves efectos sobre la integridad de esta población.

derechos de las víctimas del desplazamiento a la luz de los principios rectores de los desplazados internos (SNIPD: 21,2011)<sup>2</sup>. La ley logra establecer 3 principios bajo los cuales se debían regir las etapas de atención a la población desplazada: 1) La prevención del desplazamiento forzado, 2) La atención humanitaria de emergencia y 3) La estabilización socio-económica (Ver gráfico 1).

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



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

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

La ley 387 de 1997 estructuró la respuesta Estatal al desplazamiento interno, y de acuerdo con los 3 principios planteados se aplicó como política de Estado a nivel nacional y local, lo que le significó convertirse en el instrumento de autoridad, con carácter legislativo-reglamentario, que definió los objetivos bajo los cuales se debía regir cualquier política pública que se formulara para la prevención y la atención al desplazamiento forzado interno. En síntesis, la ley 387/97 cumple la función de columna vertebral de las políticas de atención a la población desplazada por la violencia en Colombia (Mojica, 2007).

<sup>2</sup>Los principios rectores de los desplazados internos fueron elaborados y presentados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, Francis Deng, en respuesta al mandato que le otorga la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos para que se preparara un marco jurídico adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos. Los principios tienen una genealogía relacionada con los principales instrumentos de derechos humanos acogidos por la comunidad internacional.

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

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

Durante el período de gobierno de Andrés Pastrana (1998- 2002), se incrementó el desplazamiento forzado en Colombia, ocurrido “bajo la expansión del proyecto político de las FARC, el desdoblamiento de sus frentes y el aumento de su actividad delincencial e influencia en el sector rural” (Acción social, 2009). Así mismo, las autodefensas consolidaban su presencia ilegal a través de masacres, homicidios selectivos, desapariciones forzadas y otras acciones intimidatorias que buscaban imponer un control social sobre poblaciones de influencia guerrillera, ubicadas en zonas de cultivos ilícitos y corredores estratégicos, particularmente en el norte, centro y oriente del país. Estos hechos violentos marcaron una tendencia negativa para la política de desplazamiento forzado, que terminaron por convertirla en un instrumento con poca efectividad para cumplir con los objetivos de atender y frenar el desplazamiento forzado, el despojo y el abandono de tierras. Este escenario de conflicto y su propuesta de una nueva seguridad que confrontarían militarmente a los grupos armados que ocasionaban el desplazamiento forzado le dieron la oportunidad al candidato Álvaro Uribe Vélez de llegar a la presidencia.

Para cuando Álvaro Uribe Vélez llega a la presidencia de la República en el 2002, la realidad de desplazamiento presentaba la siguiente dinámica: a 31 de diciembre del 2001 habían sido desplazados 79.289 hogares y 405.950 personas de las cuales el 61% dejó predio abandonados y 41% restante había sido despojado de sus bienes o no dejó abandonado predios (Acción Social, 2012). Con este panorama, el gobierno Uribe orientó la política para dar solución al fenómeno del desplazamiento forzado y reparar a las víctimas mediante 2 estrategias: en primer lugar, confrontar militarmente a las FARC y ofrecer una negociación con los grupos paramilitares, implementando la Política de Seguridad

Democrática y en segundo lugar, el mejoramiento de las condiciones de la población desplazada con el Plan Familias en Acción<sup>3</sup>.

La implementación de la política de seguridad democrática se demostraba con logros estadísticamente muy exitosos que incrementaron el pie de fuerza militar durante el primero (2002-2006) y segundo mandato (2006-2010) de Álvaro Uribe: la Fuerza Pública pasó de contar con 313.406 efectivos en el año 2002 a tener 431.571 en el año 2008. El fortalecimiento de la fuerza pública fue por ende, innegable. El debilitamiento cuantitativo de las FARC era también un hecho: de tener 18.000 hombres en armas en el 2002, en el año 2007 pasaron a tener 6.000 efectivos, lo que representa una reducción del 67% (Munervar, 2010:1). Pero lo que estas estadísticas no mostraban era que el flagelo que esta política pretendía mitigar manifestaba dinámicas muy distintas, según el sistema de información CODHES (2010), durante el periodo 2002-2009 la cifra de desplazados ascendió a 2'412.834 personas.

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

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

Todos estos antecedentes señalan la continuidad institucional en la aplicación de la Ley 387/97 como instrumento privilegiado de atención a la población desplazada durante el periodo de gobierno Álvaro Uribe; pero debido al aumento de las cifras de víctimas a nivel nacional, condujeron a que en el 2004, mediante la sentencia de la Corte Constitucional T-025, se declarase el estado de cosas inconstitucional frente a la población en condición de

---

<sup>3</sup>Nota: el Plan familias en Acción tiene un antecedente en el programa de atención de emergencia a las víctimas del ex-presidente Álvaro Uribe, a través de la entrega de subsidios de nutrición y educación a niños menores de 18 años que pertenezcan a familias de estrato 1, a familias que se encuentren en condición de desplazamiento y familias indígenas. El programa otorga desde su aparición, como lo destaca el senador Juan Lozano, ayuda monetaria directa “...a la madre beneficiaria (cabeza de hogar), condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, permite garantizar la asistencia escolar de los menores. En salud, logra que los niños y niñas menores acudan regularmente a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas” (Congreso de la república, 2013).

desplazamiento, por considerar que existía una vulneración sistemática de los derechos de dicha población.

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

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

Ahora bien, para dar cumplimiento a los nuevos requerimientos exigidos por la Corte Constitucional y con el propósito de desacelerar el problema social, jurídico e internacional que ocasionaba la presencia de miles de familias de desplazados y de acuerdo a los planes trazados por el Gobierno Uribe, el presidente inicia en el 2005 las negociaciones de paz con los grupos paramilitares. Estrategia que se consolidó bajo el nombre de El Acuerdo de Santa Fe de Ralito - firmado por el Gobierno Nacional de Colombia, representado por Luis Carlos Restrepo, alto comisionado para la paz y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)- (Cristo, 2011:29).

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

La Ley de justicia y paz fue presentada por el gobierno de Uribe como el único instrumento de autoridad capaz de combatir a los grupos al margen de la ley: paramilitares y guerrilla<sup>4</sup>, convirtiéndose en la puerta de entrada para negociar la paz, pero sobre todo convirtiéndose en el instrumento visibilizador y protector de los derechos de las víctimas de la violencia en Colombia, estableciendo medios de reparación individuales y colectivos<sup>5</sup>. Es así como a los tres ejes de la política de atención a la población desplazada -prevención, atención humanitaria de emergencia, retorno y reubicación- planteados en la Ley 387 de 1997, se le agregó el componente de verdad, justicia y reparación con la Ley 975 de 2005.

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

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

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

Esta debilidad estructural de la política de atención a las víctimas, codujo a que en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), se formulara la que sería la Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas y restitución de tierras, así como sus normas reglamentarias, con el fin de reducir las injusticias y la desigualdad social que se generó a través de la reparación

---

<sup>4</sup>La ley 975 del 2005 establece en su Artículo 1° que la presente ley tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002

<sup>5</sup>La ley 975 del 2005 establece en su Artículo 4° el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y el debido proceso. El proceso de reconciliación nacional al que dé lugar la presente ley, deberá promover, en todo caso, el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y respetar el derecho al debido proceso y las garantías judiciales de los procesados.

económica y moral de las víctimas que concedió la Ley 975 de 2005, de forma que se reconociera que las víctimas –en su gran mayoría, personas en estado de pobreza extrema, desplazadas y desempleadas– “son las personas más vulnerables de nuestra sociedad y que la reparación de sus daños contribuirá a evitar que las causas endógenas del conflicto se perpetúen en el tiempo” (Ley 1448 de 2011:9).

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

***La Política de restitución de tierras: ¿herramienta de reparación para la población víctima o instrumento político para el afianzamiento de estrategias de desarrollo-socio económico?***

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

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

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

Santos, por lo cual existe un grado de corresponsabilidad entre la ley y las políticas de desarrollo que se están ejecutando en el país, específicamente en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Prosperidad para todos”.

En primer lugar, se destaca la relación existente entre la Ley 1448 de 2011 y el Plan Nacional de Desarrollo vigente en los siguientes sectores: innovación, agropecuario, desarrollo rural, infraestructura y transporte. Este plan busca la promoción de lo que el gobierno Santos denomina *las 5 locomotoras del desarrollo*, propuestas con el fin de generar crecimiento económico en el país; por su parte, la ley víctimas y restitución de tierras da prelación a proyectos agroindustriales productivos, mediante la instauración de contratos de usos de suelo en predios restituidos, aquello se puede apreciar en el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011.

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

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

Adicionalmente los recientes pronunciamientos del Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría, aportan un elemento adicional para pensar en la realidad de la social de política del proceso de restitución de tierras. El secretario sugirió al gobierno de Juan Manuel Santos “acelerar el programa de restitución de tierras<sup>6</sup>, garantizar y proteger la propiedad, así como proporcionar planes de apoyo adecuados que ayuden a consolidar dicho programa” (El Tiempo, 2015).

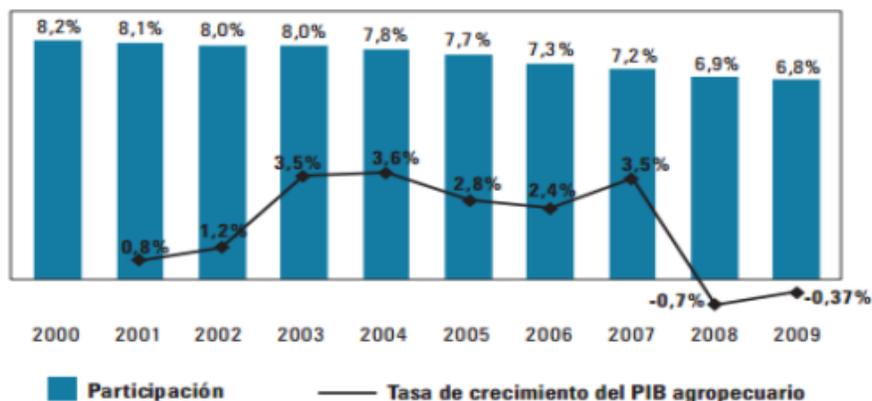
Las conexiones que se establecen entre el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de víctimas, tiene que ver con aspectos puntuales y claves como: las intervenciones del territorio por capitales extranjeros, modelos productivos rentables basados en la intervención económica foránea y la oferta de mano de obra y movilidad de derechos de propiedad en el sector rural colombiano, asociados a la activación del sector agrícola, pero con asistencia directa de los mismos reclamantes de tierras, que son las mismas víctimas (Tenthoff & Eventon; 2013:2). Todo ello, implica que el Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo, focalice su esfuerzo por atender a las víctimas mediante el fortalecimiento del sector rural-

---

<sup>6</sup> En el documento realizado por el secretario general de la OCDE, Angel Gurría, establece en el sector agropecuario varias recomendaciones, en las que se encuentra: “Mejorar los derechos relacionados con la tierra y su uso, agilizando el proceso de formalización y fortaleciendo los derechos existente en materia de propiedad sobre la tierra. Proporcionar servicios auxiliares para la restitución de tierras y los planes de restitución”.

agrario, el cual es uno de los sectores estratégicos por su potencial expansión y porque, en los últimos años, este sector ha representado un porcentaje importante de participación en el PIB colombiano. Según datos del DANE (2009), al año 2009, la agricultura colombiana representaba el 6,8% del PIB total (Gráfica 2), y este sector era el tercer generador de empleo de la economía con un 18,6%, después del comercio (25,9%) y los servicios comunales (19,6%), y sus exportaciones representaron el 18% del total después del petróleo y sus derivados.

**Gráfica 2.** Tasa de crecimiento del PIB total y agropecuario y participación en el PIB total



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014)

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

El objetivo de restituir la propiedad de la tierra y a su vez, aprovechar los proyectos productivos, tiene un efecto colateral para aquellas víctimas a las que se les restituya sus predios con un proyecto agroindustrial en funcionamiento, porque la ley no ofrece garantías materiales y jurídicas que les permita subsistir y reconstruir su proyecto de vida anterior, por el contrario, los incluye en un modelo de desarrollo donde no sólo estarían ofreciendo la tierra al capital, sino que se incorporarían como mano de obra dentro de esos mismos proyectos, pasando de ser “campesinos de subsistencia a jornaleros asalariados” (González & Henao, 2012); al respecto, el antiguo Director de INCODER, Juan Manuel Ospina, retomado por Tenthoff & Eventon (2013:10) expresó que aquellas personas que vuelvan a sus tierras como mano de obra para una gran compañía: “recibirían unos ingresos como

socios... y se designarán algunos espacios para que la mano de obra pueda tener cultivos alimentarios”. A esto, Ospina añadió que: “el que no se adapte tiene que salir. En este proyecto debe primar el interés general” (Tenthoff & Eventon, 2013:10).

A esto hay que añadirle, que el caso en el cual el predio a ser restituido, parte de la existencia de un proyecto agroindustrial, pero si el poseedor no logra comprobar su tenencia de buena fe exenta de culpa, el predio no será restituido a su propietario, en este caso los titulares del derecho real de superficie serían el Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas, y serían quienes podrían seguir explotando el proyecto o vincular a terceros que continúen con la explotación con el fin de que se destine lo producido a proyectos de reparación de las víctimas.

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

Tanto los objetivos del PND de 2010-2014, como los de la Ley 1448 de 2011, apuntan al desarrollo de procesos de restitución de tierras sin afectar los proyectos agroindustriales, esto con el fin de fortalecer la inversión nacional y extranjera; para el ex-director del instituto de desarrollo rural, Alejandro Reyes, el objetivo de la Ley 1448 podría asumirse como parte de la reducción de los riesgos que han mantenido alejados a los inversionistas en pro del desarrollo económico del país. (Roa, 2012). Uno de los principales objetivos del gobierno de Juan Manuel Santos en su nuevo PND (2014-2018) es que el país ingrese al “selecto club mundial”, más conocido como OCDE-Organización para la cooperación y el desarrollo económico-, este organismo internacional tal como lo explica Pedro Sarmiento [Director de impuestos de la firma Deloitte] es un organismo que “establece normas y procedimientos para una correcta ejecución de la economía de los países, especialmente en los temas tributarios”, añade además, que si un país como Colombia “se adhiere a ese club, es como si firmara un tratado, por lo que tiene la obligación de adquirir compromisos que dependen de la hoja de ruta que se presenta para aspirar a ingresar” termina diciendo “cada vez que la OCDE tome una decisión está en la obligación de seguir por esa línea. Eso le quita independencia a los manejos del Estado y le genera ortodoxia” (Portafolio, 2015).

El privilegio de la economía que se encuentra enfocada en gran medida a proyectos agroindustriales e inversión extranjera, sobre las cuestiones sociales en la política de restitución de tierras es uno de los motivos por los cuales la OCDE tiene en mira a Colombia para ser parte de este organismo internacional<sup>7</sup>. Esta dinámica del gobierno de Juan Manuel Santos en materia económica pone en debate la prioridad que deben tener las

---

<sup>7</sup> La OCDE en mayo de 2014, en la reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial, decidió iniciar conversaciones de adhesión con Colombia y Letonia. Estos países fueron adoptados por el Consejo el 19 de septiembre de 2013 y el 15 de octubre de 2013 respectivamente. En el caso particular de Colombia, la OCDE abrió en el año 2013 un proceso de negociación para discutir la incorporación del mismo como un nuevo miembro, además en enero de 2015, el secretario general de la OCDE, Ángel Gurría, trazó las prioridades en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo. (Gerencie.com y El Tiempo, 2015).

políticas sociales, en especial la política de restitución de tierras, donde las víctimas no son [siguiendo la dinámica del Art. 99 de la Ley 1448 de 2011] la prioridad real para el gobierno, sino que lo es, la de las políticas económicas.

Adicionalmente el reciente análisis del politólogo y actual director de la Fundación Paz y Reconciliación, León Valencia que hizo para la Revista Semana (2015), se demuestra análisis entre la función de los militares y la restitución de tierras, el autor cita el Decreto 599 del 21 de marzo de 2013 e indica este decreto establece valorar la situación de seguridad de las zonas objeto de restitución y a decidir en cuales se podría iniciar la tarea y en cuáles no a través de los militares, a esto se le dio el nombre de micro focalización, y según él, el resultado ha sido que de 73.000 solicitudes de restitución solo han llevado a los jueces un poco más de 7.000 y los tribunales han proferido 1.368 sentencias, de las cuales se ha restituido alrededor de 100.000 hectáreas, dejando las demás solicitudes represadas debido a la micro focalización.

Según Valencia, en tres años de aplicación de la ley no se está ni en el 5% de las metas trazadas por el gobierno, a esto añade la paradoja que existe frente a la adjudicación de predios para explotación de recursos, donde así persista la inseguridad, el gobierno construye todas las garantías (en términos de seguridad) para que una vez estén instalados puedan laborar normalmente, a lo cual se pregunta ¿Por qué a los campesinos que van a reclamar sus propias tierras le salen con el asunto del conflicto armado? León Valencia cita el siguiente testimonio:

Líderes campesinos de los cuales me reservo su nombre me han dicho en varias zonas cosas como esta: “A un kilómetro o dos de la tierra que reclamo está una base militar que tiene cerca de 2.000 efectivos y no entiendo por qué no hay condiciones de seguridad para mi retorno” (Valencia, 2015, para Revista Semana).

Todo lo anterior deja un sin sabor, en cuanto a víctimas se refiere, puesto que la ley 1448 de 2011 privilegia las políticas económicas y deja un lado la verdadera razón por la cual debió haber sido creada: “Las Víctimas”. Por otra parte, existe una coherencia entre el PND (2010-2014) y la Ley 1448 de 2011 que se refleja en la consecución de un mismo objetivo, y pese a que parecen instrumentos de distinta naturaleza, el objeto es siempre transversal al desarrollo económico del sector agrícola y minero, el cual se convierte en pieza clave de la inversión extranjera.

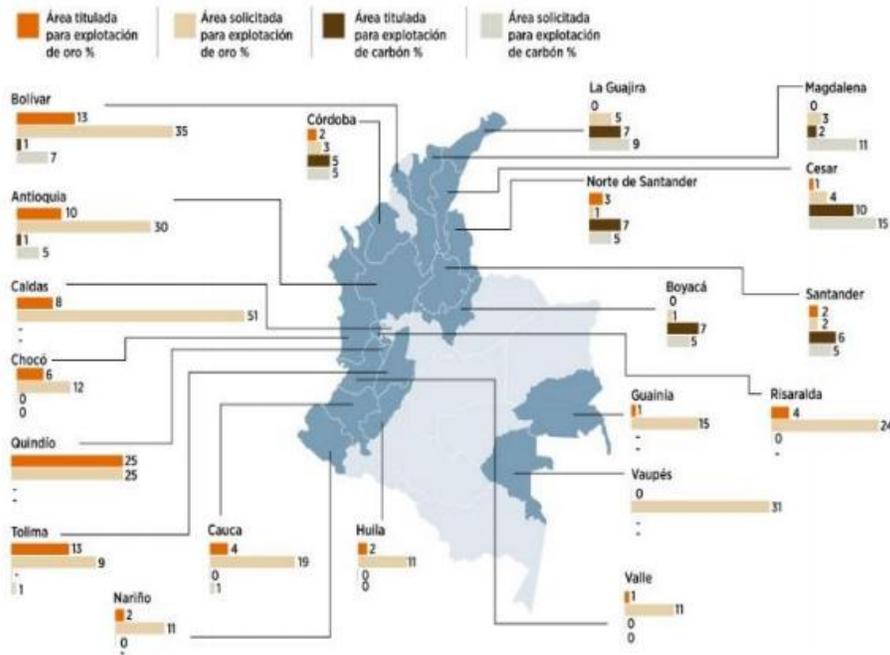
Veamos a través de los siguientes mapas, las evidencias de cómo se desarrolla este proceso. La Ley 1448 para poder ejecutar los procesos de restitución de tierras definió unas macroregiones (ver mapa 1) bajo los siguientes criterios: seguridad en la zona, magnitud histórica del despojo y viabilidad en los procesos de restitución; en coincidencia, estas macroregiones representan las regiones donde existen cultivos de palma de aceite y explotación minera (ver mapa 2 y 3), siendo este tipo de proyectos macroeconómicos el resultado directo del auge en la inversión extranjera en Colombia (ver gráfica 4), cercano al incremento de políticas de control militar de las zonas anteriormente en disputa por el conflicto armado.

Mapa 1 Macro-regiones focalizadas para la restitución de tierras



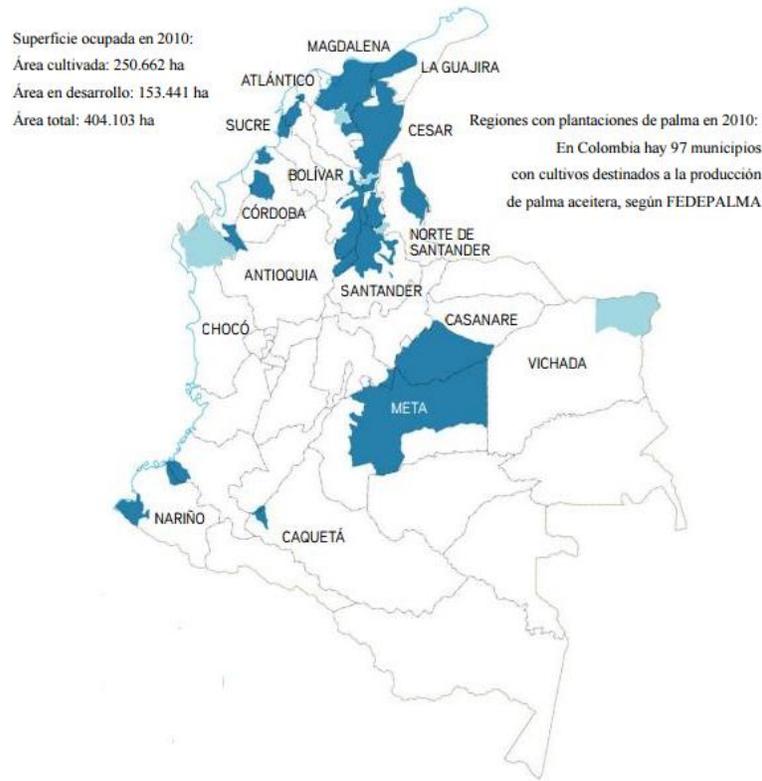
Fuente: Unidad de Restitución de Tierras (2012).

Mapa 2 Departamentos con títulos y solicitudes para explotación minera



Fuente: Unidad de Restitución de Tierras (2012).

Mapa 3 Municipios con plantaciones de Palma aceitera



Fuente: Moritz Tenthoff y Ross Eventon (2013)

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

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

Grafica 3 Inversión extranjera en Colombia en dólares



Fuente: propia.

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

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

“una iniciativa para modernizar la Colombia rural mediante mecanismos como la formalización de la propiedad rural” (Tenthoff & Eventon; 2013).

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

Aunque el gobierno tiene una perspectiva positiva frente a los procesos de restitución de tierras, de acuerdo con el informe de la Fundación Forjando Futuros, el proceso de restitución de tierras es vergonzante. En su informe de diciembre de 2014, en el cual se analizó el proceso de restitución de tierras con corte a noviembre de 2014, el gobierno nacional tan solo cumplió para este año con el 2.1% de los procesos de restitución, estimado, que se tardarían unos 141 años en resolver todas las metas y que si se manejaba las cifras de los reclamos de todo el país, *¿Este proceso tardaría alrededor de 529 años!* (Restitución de Tierras ‘Gota a Gota’ Avances y Dificultades, Fundación Forjando Futuros)

Estas cifras fueron contrastadas con las declaradas por el director de la Unidad de Restitución de Tierras, Ricardo Sabogal Urrego, quien expuso que las críticas a la política de restitución de tierras son infundadas y no corresponden a la realidad. De acuerdo a los datos arrojados por el director de la Unidad de restitución de tierras existen 360.000 reclamaciones están admitidas para procesos. Sin embargo, la Revista Semana señala que hasta la fecha de abril de 2015 la entidad ha recibido cerca de 75.000 reclamaciones, de las cuales están trabajando sobre 28.000 (35,8%) y que además la Unidad ha finalizado el trámite de más de 16.000 reclamaciones, de las cuales 7.700 está en los tribunales (48,1%) y 6.000, es decir el 37,5% no proceden para adelantar el proceso. Aunque las cifras que revela el director de la unidad de Tierras son un poco más adelantadoras de las reveladas por distintas organizaciones, el panorama no deja de ser desolador e incierto.

## **Conclusiones**

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

como marcos cognitivos dentro del orden de las cosas, permitiendo reconocer el comportamiento de los individuos participantes dentro de las estructuras.

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

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

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

Esto demuestra que el instrumento de restitución de tierras privilegia una política de apertura económica al modelo neoliberal de libre competencia por el acceso a los recursos, pero con la consecuencia de que la reparación de los derechos de las víctimas queda supeditada a la inversión de capitales extranjeros en proyectos que se consideran claves para garantizar el funcionamiento de las locomotoras del progreso.

## **Bibliografía Básica y complementaria.**

Acción Social (2007). “Elementos para apoyar el proceso de protección de tierras y territorios étnicos de familias y comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento”. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Capacitación comunitaria en la identificación, la caracterización y el tratamiento de conflictos por la tierra y el territorio. Bogotá, Colombia. Consultado en: [http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/publicaciones/capacitacion\\_comunitaria.pdf](http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/publicaciones/capacitacion_comunitaria.pdf)

Acción Social (2009). “Identificación de los agentes colectivos responsables del abandono de tierras en los municipios colombianos”. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Bogotá, Colombia. Serie Documentos de trabajo. Consultado en: [http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/publicaciones/identificacion\\_agentes.pdf](http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/publicaciones/identificacion_agentes.pdf). Consultado en mayo de 2012

*Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* (s.f.). Obtenido de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

Albuja, Sebastián (2010). Un nuevo impulso a la devolución de tierras. Hacia la restitución de la propiedad de la población desplazada en Colombia. Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC). Consejo Noruego para los Refugiados. Noviembre de 2010. En línea: [www.internaldisplacement.org](http://www.internaldisplacement.org).

Banco Mundial (2004). Colombia: una política de tierras en transición. Documento CEDE 2004-29. Issn 1657-7191 (edición electrónica). Agosto de 2004.

Becerra Becerra, Carmen Andrea (2009). Estándares internacionales en materia del derecho a la reparación integral. Balance de su aplicación frente a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). Colombia: Universidad nacional.

Castaño-Mesa, L. M. (1999). “La Distribución de la Tierra Rural en Colombia y su Relación con el Crecimiento y la Violencia.” Tesis de Maestría. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Congreso de la república. Ley de reparación de víctimas y restitución de tierras. (1448). (2011. 10 de junio). Diario Oficial de la República 48.096, 10 de junio, 2011. Colombia.

Consejo Económico y Social (2003). Informe preliminar sobre la restitución de vivienda y de patrimonio en el contexto del regreso de los refugiados y de los desplazados internos (E/CN.4/Sub.2/2003/11).

Corporación Nuevo Arco Iris . (12 de Junio de 2015). *Cuatro años de la ley 1448-Víctimas y Restitución de Tierras* . Obtenido de Corporación Nuevo Arco Iris Web Site: <http://www.arcoiris.com.co/2015/06/cuatro-anos-de-la-ley-1448-victimas-y-restitucion-de-tierras/>

Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior y Justicia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2009). Propuesta de lineamientos de la Política de Tierras y Territorios para la población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo del desplazamiento forzado y del despojo. Bogotá. 25 de Junio de 2009. DoC Pdf. Pág 4.

Diálogos de Paz. (1 de Enero de 2011). *Linea de tiempo del proceso de paz*. Obtenido de Diálogos de Paz Web Site : <https://www.pazfarc-ep.org/index.php/cronologia>

El Espectador . (16 de Diciembre de 2014). *Las cifras de la restitución de tierras*. Obtenido de El Espectador Web Site: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/cifras-de-restitucion-de-tierras-articulo-533434>

El Tiempo. (27 de Enero de 2015). *Ocde traza mapa de prioridades al plan de desarrollo*. Obtenido de El Tiempo Web Site: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/ocde-traza-mapa-de-prioridades-al-plan-de-desarrollo-/15157297>

El Tiempo. (27 de Noviembre de 2014). *Santos salió en defensa de la Ley de Restitución de Tierras*. Obtenido de El Tiempo Web Site: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/ministro-de-defensa-se-defiende-de-criticas-a-la-ley-de-restitucion-de-tierras/14896035>

Forero, Edgar. (2003). “El Desplazamiento Interno Forzado en Colombia”. Documento preparado para el Encuentro “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectivesfortheFuture”, Washington –USASeptember 22, 2003. KelloggInstitute, Woodrow Wilson Internacional Center forScholars y Fundación Ideas para la Paz.

Fundación Forjando Futuros. (Noviembre de 2014). *Restitución de tierras: 'Gota a Gota'. Avances y dificultades*. Obtenido de Fundación Forjando Futuros Web Site: <http://forjandofuturos.org/documentos/informe-general-restitucion-de-tierras-2014-12.pdf>

Gerencie.com. (08 de Marzo de 2015). *Requisitos y estándares que un país debe cumplir para ingresar a la OCDE*. Obtenido de Gerencie.com Web Site: <http://www.gerencie.com/requisitos-y-estandares-que-un-pais-debe-cumplir-para-ingresar-a-la-ocde.html>

González, Jhon Jair & Henao, Jair (2012). Una Nueva Forma de Concentración de la Tierra en Colombia: La Ley 1448 de 2011. Universidad de Antioquia Medellín, Colombia. Guerrero, Martha Helena Barón (2010). “Análisis institucional de la política pública frente al desplazamiento forzado”. En: Estudios en Derecho y Gobierno, Enero – Junio de 2010, vol. 3, no.1. pp. 126 -141. Universidad Católica de Colombia; Bogotá, Colombia.

Howlett Michael (2009), "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Political Sciences*, 42: 73-89.

Howlett Michael, M. Ramesh, Anthony Perl (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. (3rd Ed.)

Ibáñez, A Querubín, P. (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá. Mayo de 2004.

Jaramillo, C. F. 1998. "El Mercado Rural de Tierras en América Latina: Hacia una Nueva Estrategia B." *Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Técnico No.ENV-124*. Washington, D.C.

Leckie, (2003). Nuevas tendencias en la restitución de la vivienda y la propiedad. Corresponde al capítulo 1 del libro *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights of Refugees and Displaced Persons*. Editado por Scott Leckie, Transnational Publishers. Universidad de Oregon, EE.UU. Traductor: Carlos F. Morales de Setién.

*Ley 975 de 2005-Documento Sitio Web.* (s.f.). Obtenido de <http://www.cepal.org/oig/doc/col2005ley975.pdf>

Linder H. Stephen, Guy Peters (1998). "The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought". In: G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 33- 45.

López, J. M.-R. (2 de Julio de 2015). *¿Por qué la obsesión de Santos con la Ocede?* Obtenido de Dinero Web Site: <http://www.dinero.com/edicion-impresia/opinion/articulo/importancia-ocde-para-colombia/205420>

March, James G. & Olsen, Johan P. (1993) "El nuevo institucionalismo. Factores organizativos de la vida política", en: *Zona Abierta* 63/64, Pablo Iglesias. Madrid, pag.1-43.

March, James G. & Olsen, Johan P. (2006). *Elaborating the "New Institutionalism"*. En: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford New York: Oxford university Press. pag. 3-23.

Martínez Brouchoud, María Fernanda (2010). *Gobernanza y legitimidad democrática. Reflexión Política*, vol. 12, núm. 23, junio, 2010, pp. 96-107. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia. consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11015102008>. Consultado el: 23 de abril de 2015.

Monsalve Suárez, Sofía (2004). "Derecho a tierra y derechos humanos", *Derecho a la Tierra*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos –ILSA-, Ed. Antropos, Bogotá.

Moreno, J.-E. E. (15 de Mayo de 2015). *Ley de justicia y paz para las FARC ¿Una propuesta equivocada?* Obtenido de El Espectador Web Site: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/ley-de-justicia-y-paz-farc-una-propuesta-equivocada-articulo-560618>

Munervar, Santiago. (2010). "Un balance de la política de Seguridad Democrática en Colombia". Observatorio político de América Latina y del Caribe. Consultado en Junio del 2013 en: [http://www.opalc.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=672:un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democraticaencolombia&catid=123:securite&Itemid=212](http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=672:un-balance-de-la-politica-de-seguridad-democraticaencolombia&catid=123:securite&Itemid=212)

Nelson Camilo Sánchez (2009). ¿Perder es Ganar un Poco? Avances y Frustraciones de la Discusión del Estatuto de Víctimas en Colombia, in Reparar en Colombia: Los Dilemas en Contextos de Conflicto, Pobreza, y Exclusión, 2009, pág.712 y ss.

Pinheiro, Paulo Sergio y Gómez, Mayra (2004). El derecho a la restitución de viviendas y propiedades bajo la ley internacional de derechos humanos.

Portafolio.Co. (28 de Noviembre de 2010). *Colombia se acerca más a la Ocede; el país está en camino de ser parte de las economías maás selectas del mundo.* Obtenido de Portafolio.Co Web Site: <http://www.portafolio.co/economia/colombia-se-acerca-mas-la-ocde>

*Proyecto de Ley\_\_\_\_\_ de 2015 Cámara. Por el cual se expide el Plan Nacionnal de Desarrollo 2014-2018 "Todos Por un Nuevo País".* (s.f.). Obtenido de <http://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/ArticuladoVF.pdf>

Revista Semana. (18 de Octubre de 2012). *Discurso de las FARC en la instalación de los diálogos.* Obtenido de Semana Web Site: <http://www.semana.com/politica/articulo/discurso-farc-instalacion-dialogos/266738-3>

Revista Semana. (22 de Abril de 2015). *Los resultados de la resitución de tierras en Colombia son históricos .* Obtenido de Semana Web Site: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ricardo-sabogal-urrego-los-resultados-de-la-restitucion-de-tierras-en-colombia-son-historicos/425057-3>

Sandoval, Oscar Heriberto Beltrán (2009). "Tesis: Análisis de la incidencia de la sentencia t025/04 de la corte constitucional sobre la protección a la población desplazada, en la política pública de atención al desplazamiento forzado en Bogotá. Caso de estudio: administración de Luis Eduardo Garzón". Universidad colegio mayor de nuestra señora del rosario. Facultad de ciencia política y gobierno. Bogotá D.C., Colombia.

Secretaría de la OCDE. (Enero de 2015). *Serie "Mejores Políticas" Colombia: Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo.* Obtenido de <http://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>

Tenthoff, Moritz y Eventon, Ross (2013). Programa de Justicia Agraria del TNI Informe Una ‘verdadera revolución’ La Ley de Restitución de Tierras y la transformación del sector rural en Colombia Abril de 2013. Bogotá, Colombia. Consultado en: [http://www.tni.org/files/download/a\\_veritable\\_revolution\\_briefing-es.pdf](http://www.tni.org/files/download/a_veritable_revolution_briefing-es.pdf). consultado el: 13 de abril de 2015.

Uprimny-Yepes, Rodrigo; Camilo-Sánchez, Nelson (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre, 2010, pp. 305-342. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

Uribe, María Victoria, Vásquez, Teófilo (1995), “Enterrar y Callar. Las masacres en Colombia, 1980-1993”, Santafé de Bogotá, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos - Fundación Terre des Hommes.

Valencia, L.-R. S. (27 de Junio de 2015). *Los militares y la resitución de tierras*. Obtenido de Semana Web Site: <http://www.semana.com/opinion/articulo/leon-valencia-los-militares-la-restitucion-de-tierras/432770-3>

Villa Arcilla, Leonardo, et al.. (2010) Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia. Centro internacional para la justicia transicional ICTJ. Bogotá.