



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**LA POLITICA PÚBLICA DE RESTITUCION DE TIERRAS: FALLOS DE
POLITICA Y EFECTOS INESPERADOS**

POR:

SEBASTIAN VERA CARMONA

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO
MODALIDAD PASANTÍA DE INVESTIGACIÓN**

ASESOR:

FRANCIS M. CORRALES

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2021**

“Si no sabemos pues qué es el universo, ¿Por qué lo tenemos que cargar con la necesidad de un origen? El que no sabe qué es una cosa que no diga de dónde salió la cosa. ¡Disque el Homo Sapiens, el hombre sabio! Esto lo que es, es el Simius Mendax, el simio mentiroso”.

Fernando Vallejo, “Simius Mendax” citado en Granuja (2019).
Partículas del álbum Vergüenza propia

La política pública de restitución de tierras: fallos de política y efectos inesperados*

Abstract

Los fallos de política pública se evidencian en la debilidad de las instituciones, tanto en el diseño como en la implementación de diferentes instrumentos de política. Las políticas públicas pretenden ser viables y eficientes, sin embargo cuando se presentan “efectos inesperados” pueden desencadenar fallos que dificultan la obtención de los objetivos propuestos. Los conceptos de fallos de política, política pública y “efectos inesperados” son observables en el fenómeno de la política pública de restitución de Tierras en Colombia, entre los años 2012-2021. Según lo observado, una de las causas de estos “efectos inesperados” es la ventana de oportunidades que se abrió en la etapa de implementación de los instrumentos y que terminó generando beneficios a otros actores, que incluso, se presentaron como opositores en otro momento; este es un factor importante, mas no suficiente, que explica el fallo de política, es decir, el incumplimiento del goce efectivo de los derechos de las víctimas.

Palabras clave: restitución de tierras, política pública, fallos de política, efectos inesperados

*El presente escrito es producto de la investigación “fallos en la política de restitución de tierras: el caso de San Carlos 2011-2019”, en el marco de la convocatoria para proyectos de investigación presentados por estudiantes de pregrado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia 2019-1

Introducción.

Los fallos de política siempre estarán presentes debido a factores asociados a el funcionamiento imperfecto de las instituciones; efectos inesperados presentes tanto en la implementación de la política como en el marco legal, estrategias e instrumentos desarrollados; y en la inviabilidad económica o las posiciones discursivas por parte de grupos de interés que no quieren que cierta política se implemente.

Así se puede observar con respecto a la restitución de tierras que, es una política encaminada a la reparación integral de las víctimas, siendo presentada como un importante instrumento para consolidar el proceso de paz que se gestó entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP. Esta política surge durante el gobierno Santos, se sancionó con el beneplácito del Congreso y, contó con el respaldo de la Corte Constitucional; se trata de la Ley de víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448, 2011)¹. Con esta ley, el gobierno Santos apostó parte de su capital político al “distanciarse” de su padrino político² - Álvaro Uribe - aceptando tácitamente, la existencia de un conflicto armado interno con lo cual permitiría avanzar en procesos de reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Se puede hallar en las orientaciones del Gobierno Santos y, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural unos avances significativos en el reconocimiento del problema del conflicto armado interno, y la inclusión de algunas políticas que han permitido avanzar en los procesos de reparación integral tales como la verdad, justicia y garantía de no repetición, así como en la pretensión de orientar el ordenamiento social de la propiedad rural³.

La implementación de esta política, con sus diferentes instrumentos tales como el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA, proveniente de la liquidada INCODER),

¹ Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas del Conflicto Armado. En la reparación integral, el instrumento principal es la restitución jurídica y material de los predios despojados o abandonados forzosamente en el marco del Conflicto Armado Interno.

² Persona que posee poder político, dinero e influencias y con estas respalda a otras en cargos públicos o a cargos de elección popular.

³ Wilson Arias, en su texto “Así se roban la tierra en Colombia” (2018) considera estos ítems como parte de la locomotora agrícola de Santos, la cual es una prolongación de la era Uribe Vélez (p.15 en adel.)

normatividades en la materia e instituciones encargadas del desarrollo de la misma, desencadenan diversos “efectos inesperados”, los cuales no permiten la realización idónea de los objetivos propuestos. Dichos “efectos inesperados” producen una variedad de demoras, dificultades, complejidades y particularidades en diversos casos, por lo cual los procesos de restitución de tierras retardan en dar respuesta a los y las diferentes solicitantes y opositores. De lo anterior surgen demasiados interrogantes, pero nos centraremos en el interrogante ¿qué efectos inesperados se presentan en la política pública de restitución de tierras, y cómo estos son argumentos explicativos del fallo de política, incumplimiento del goce efectivo de los derechos de las víctimas?

Para abordar dicho interrogante, se utilizará la metodología NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización). Los instrumentos que constituyen el modelo son: Los instrumentos de nodalidad, demuestran la capacidad del gobierno de operar como un nodo (punto focal) en una de red de información; son aquellos que permiten la recolección y procesamiento de la información, por ejemplo, el catastro multipropósito. Los instrumentos de autoridad indican el poder legal del gobierno u otras fuentes de legitimidad gubernamental; son los que establecen legitimidad en la acción pública. Los instrumentos del tesoro denotan los recursos gubernamentales utilizados en cada instrumento. Y los instrumentos de organización muestran la capacidad de dirigir la acción, por ejemplo, por la policía y/o burocracia (Hood, 1986 citado por Muñoz, J., 2015 p.41).

El presente artículo costará de varios capítulos. En el primero se desarrollan los conceptos de política pública, fallos de política y “efectos inesperados” para brindar argumentos teóricos respecto a cómo dichos “efectos” producen y explican los fallos de política. En el segundo capítulo “la Política pública de Restitución de tierras surge por conflictos, se desarrolla durante conflictos y genera nuevos conflictos”, se hará descripción de la política de restitución de tierras: de donde surge, en qué consiste, y sus puntos álgidos de discusión. El tercer capítulo analiza los “efectos inesperados” de la política pública de restitución de tierras a través de los instrumentos de modalidad, autoridad, tesoro y organización, que componen el modelo NATO.

La restitución de tierras, en términos académicos se ha abordado desde diversas áreas. En el Derecho, por ejemplo, se ha abordado desde el derecho procesal, donde se analizan las

sentencias de los jueces y magistrados para reflexionar sobre el actuar de estos en relación a los derechos fundamentales, derechos ambientales y a los intereses de terceros sobre las tierras a restituir. Mientras que los estudios sociológicos, se enfocan en analizar las particularidades sociales, circunstanciales y de contexto de ciertos casos donde el proceso de restitución atraviesa por otras problemáticas diferentes al ámbito legal. Desde la Ciencia Política se han hecho estudios institucionales y de análisis discursivo sobre los actores políticos y económicos que inciden en la toma de decisiones de la política pública de restitución de tierras.

Analizar la restitución de tierras desde la mirada de la Ciencia Política nos permite revisar el actuar de la institucionalidad, principalmente de los encargados de la etapa administrativa y pos fallo, y su relación con los diversos solicitantes e intereses económicos y políticos que hay en los territorios donde se lleva a cabo la restitución. Siendo esta relación confusa debido a la variedad de efectos inesperados presentes en todo el proceso. Para ello el análisis de políticas públicas nos brinda elementos conceptuales para estudiar el actuar de los diferentes actores e instituciones respecto de los instrumentos, acciones y objetivos que tiene dicha política pública. La metodología NATO, por su parte, es una herramienta pertinente para observar los instrumentos principales utilizados en el desarrollo de una política pública.

El presente trabajo aporta dos conceptos claves, fallos de política y “efectos inesperados”, para la comprensión de políticas públicas que no cumplen con sus objetivos. También aporta un marco metodológico amplio donde evidencia que la aplicación de los instrumentos de política pública produce “efectos inesperados” y que estos a su vez originan fallos de política. Este trabajo es de interés para la Ciencia Política debido a su aporte teórico, conceptual, metodológico y aplicado a un tema y objeto de estudio de relevancia social para la construcción de paz.

1. Política Pública: reacción o interacción.

El texto de Guillaume Fontaine “El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos” aborda la concepción que varios autores tienen sobre política pública, para así establecer el rol que ha de ejercer el Estado. Por ejemplo, Meny y Thoenig (1992, citado

por Fontaine, 2015) conciben Política pública como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos” (p. 25). Vargas (1999, citado por Roth, 2014) considera la política pública como “un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (p. 37). Para Muller y Surel (1998, citado por Roth, 2009a), las políticas públicas se conciben no sólo como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, sino como un “proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados en principio, alrededor de objetivos explícitos” (p.26). Así, desde estos puntos de vista teóricos, la política pública se considera como respuesta reactiva del Estado ante situaciones problemáticas que pretenden ser modificadas a través de un conjunto de instrumentos, acciones y objetivos considerados de interés o beneficio público.

Estas políticas públicas, también pueden ser analizadas como producto de interacciones entre el Estado (sus dirigentes) con otros actores (económicos y sociales), considerándose así como procesos no lineales de toma de decisiones (Fontaine, 2015, p. 5), con un campo de disputa discursiva y de intereses donde cada actor quiere introducir en la agenda pública sus necesidades. Al momento de abordar la materialización de alguna política pública, se ha de tener en cuenta tanto las perspectivas de las teorías de política pública como otras que abordan elementos fundamentales de la política como lo son los normativos, fiscales, institucionales e informativos.

2. Efectos inesperados: argumento central de los fallos de política durante la implementación de políticas.

La primera definición de fallo, presente desde los inicios de la literatura sobre políticas públicas, se percibe como la falta de coordinación entre los resultados esperados (objetivos de la fase del diseño) y los resultados alcanzados (fase de implementación). El fallo está así inextricablemente vinculado a la implementación de una política pública, a la evaluación de sus resultados, y a la comparación de resultados con las expectativas iniciales (Zittoun,

2015). Estos fallos se presentan tanto en el diseño, momento en que se debate para ingresar a la agenda pública, como en la implementación⁴.

El ingreso de temas o problemáticas sociales en la agenda gubernamental ha de estar legitimado por uno o varios actores sociales y/o políticos los cuales han de enfrentar bloqueos organizados realizados por otros agentes (políticos, sociales y económicos) que difieren en variedad de intereses para que el o los temas se agenden. Debido a esta posibilidad de bloqueo organizado, el concepto de fallo “es esencialmente heurístico, no tiene como objetivo resaltar las condiciones que permiten el éxito sino más bien, en comprender más efectivamente las reglas que dificultan o hacen improbable que un procedimiento llega a la finalización esperada” (cefai, 1996, Gusfield, 1984, Rochefort y Cobb, 1994, citados por Zittoun, 2015, p.247).

Es en esas dificultades donde los fallos de política se utilizan tanto para argumentar la necesidad de nuevas políticas o de reformarlas, como también se emplean para impedir el ingreso de ciertos temas conflictivos a la agenda. Existen varios argumentos sobre los fallos de política: inviabilidad; intereses de los grupos de interés y el “efecto inesperado”. Los dos primeros se presentan en la etapa de formulación, y el tercero en la implementación.

El de inviabilidad consiste en las limitaciones que la propuesta puede encontrarse durante la formulación de la política. Puede ser de corte técnico, político, jurídico, económico o financiero. Este argumento se relaciona con la eficiencia.

En cuanto de los intereses de los grupos, se basa en el grado de conveniencia por parte de los responsables de formular las políticas en relación con los gremios socioeconómicos interesados en la política. Para March y Olsen, citado por Zittoun, (2015) los intereses de los grupos fallan en parte debido a que los formuladores de política carecen de ideas claras y coherentes en sus preferencias y/o poseen un marcado interés político- económico con cierto gremio.

⁴ Zittoun en su texto “Hacia un enfoque pragmático de la acción pública”(2016), considera que, para darle claridad a los objetivos, se ha de hacer énfasis en la definición del problema, siendo abordado desde el enfoque pragmático

El relacionado con el “efecto inesperado”, plantea que los diferentes actores involucrados en la política pueden introducir nuevos elementos durante la implementación. Al momento de hacer uso de los instrumentos de política, pueden emerger nuevas problemáticas. Este argumento se relaciona con la eficacia (Lasswell y Merton, s.f, citado por Zittoun, 2015, p. 252). El uso de alternativas durante el diseño de la política también conduce a efectos inesperados debido a la no coordinación (proceso cognitivo, discurso) entre objetivos, instrumentos y resultados (Lindblom, 1958, citado por Zittoun, 2015).

El presente artículo se centra en la etapa de implementación y en los instrumentos de política donde se observa variedad de “efectos inesperados” que dificultan la materialización de los objetivos propuestos en la ley 1448 de 2011, conllevando al fallo de política, el incumplimiento del goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

3. La Política pública de Restitución de tierras surge por conflictos, se desarrolla durante conflictos y genera nuevos conflictos

Al analizar la restitución de tierras como política pública, el rol del Estado no puede interpretarse como simple respuesta a una situación problemática; lo cual sería una visión minimalista referente a la compleja realidad que rodea a la tierra, las víctimas y los modelos de desarrollo en desavenencia, agrícola y agroindustrial. Absalón Machado (2017) en su libro “el problema de la tierra”, plantea que el potencial que han observado los agentes estatales e industriales sobre el desarrollo rural y económico, hacen de la tierra un activo, puesto que no es solo un factor de producción, también es fuente de riqueza, poder y prestigio (2017, p. 145). Con esta aclaración, el Estado no es meramente reactivo, también es un actor político con intereses definidos en favor a ciertos actores sociales y económicos.

La relación entre el acceso a la tierra y desarrollo rural es multidimensional y compleja, pero a lo largo del siglo XX, las políticas agrarias han favorecido más a los terratenientes y élites locales que a los campesinos, manteniendo la concentración de la propiedad y una inequidad muy marcada entre la población rural (Fajardo, 2002; Machado, 2017). Así, los favorecimientos del Estado a los terratenientes, elites locales y a la agroindustria se

evidencian en los discursos de agentes estatales, económicos y bancarios que discernen de los objetivos explícitos de las diferentes políticas públicas sobre la tierra y los territorios.

La pugna de intereses de los diversos sectores sociales, políticos y económicos sobre las tierras y los territorios en Colombia se ha basado sobre la posesión y uso del suelo. La informalidad en la tenencia de la tierra, elemento central que benefició a los despojadores, inversionistas del narcotráfico, empresarios de la agroindustria y de la minería, da cuenta de que no se poseen garantías jurídicas y que, a la vez, genera especulación en el mercado de tierras. En ambos casos, la debilidad institucional, bien sea por la ausencia, negligencia o parcialización en su actuar, afecta la vida de campesinos, comunidades afrodescendientes e indígenas. Generando como efecto, la presencia de nuevos conflictos o la profundización de otros conflictos de larga data, propiciando así nuevas tareas para la institucionalidad.

Sobre el uso del suelo, los conflictos se presentan en términos de la vocación de la tierra en determinados territorios. Dos macro modelos se disputan por la vocación de la tierra, uno agroindustrial y otro agrícola. El modelo agroindustrial, empleado por empresas multinacionales y nacionales, los cuales consideran los monocultivos y el uso de diversos productos químicos como fuentes para garantizar alta rentabilidad en la producción de agrocombustibles; se emplea a trabajadores agrícolas y/o pequeños productores para extraer de estos sus fuerzas productivas⁵. Este modelo beneficia a la oposición de la restitución, en especial a los mismos perpetradores del despojo⁶. Por otro lado, el modelo de la agricultura continúa existiendo en diversos territorios donde campesinos, afrodescendientes e indígenas interaccionan continuamente con la naturaleza, relacionándose en términos de flexibilidad para el mercado y con autonomía para actuar (Van der ploeg, 2010), siendo relevante la resistencia a diversas adversidades, en especial a los conflictos armados. Estos dos modelos distan tanto en la percepción del trabajo en la tierra, del uso de las ganancias, como en la concepción de la vida en el territorio. A esta problemática estructural de los modelos de

⁵ Véase Arias, W (2018) “Así se roban la tierra en Colombia”. En este texto, el congresista, demuestra cómo el gobierno nacional optó por formalizar la propiedad y restituir predios con el objetivo de brindar seguridad jurídica para garantizar las inversiones que las grandes empresas realizarían, colocando como ejemplo el caso de la altillanura

⁶ Véase Comisión Colombiana de Juristas et al. (2019) “Radiografía de la restitución de tierras en Colombia” p. 36 y sigs. argumenta porque la agroindustria tiene estrecha relación con el despojo y de sus imposiciones ante las sentencias de restitución

desarrollo rural se le suman complejidades legales sobre el hábitat y/o explotación de suelos en zonas de especial protección, actividades ilícitas y presencia de organizaciones irregulares que le disputan el control de los territorios al Estado.

Estos fenómenos sobre la posesión y el uso del suelo, se enmarcan en conflictos de larga data, donde el uso de la violencia, desapariciones, violaciones y asesinatos han sido las constantes. Entre esos conflictos se destaca el de conflicto armado interno⁷ que dejó alrededor de nueve millones de víctimas⁸. A los habitantes les tocó abandonar sus predios bien fuese dejándolos solos o vendidos a bajo precios, lo que constituye despojo, toda vez que los actores armados les intimidaban, amenazaban y/o realizaban una acción bélica con el fin de que la población se viera en la necesidad de abandonar sus predios. Para la Fundación Forjando Futuros “el 96% del despojo se realizó a pequeños campesinos con predios que no superan las 50 hectáreas. Este despojo se realizó de forma sistemática con el propósito de concentrar grandes extensiones de tierra para tener control territorial, beneficiar empresarios de la agroindustria, empresas de la minería e inversiones del narcotráfico” (Forjando Futuros, 2018).

En torno a estos dos macro modelos de la vocación del agro, uno agroindustrial y otro agrícola, se gesta la ley de víctimas y restitución de tierras. Hacia septiembre del 2010, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, así como varios congresistas formularon el proyecto de ley “Por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”⁹. En la presentación del proyecto de ley y sus respectivos debates, el gobierno Santos y la Unidad Nacional¹⁰ centraron sus argumentos en la posibilidad de resolver una deuda histórica con las víctimas del conflicto armado. Mientras los opositores a ley de víctimas y restitución, usaron los argumentos de insostenibilidad fiscal, de no aceptación de víctimas por parte de agentes estatales y de la no existencia de un conflicto armado con el propósito de archivar la ley (Bautista, 2014;

⁷ Conflicto entre las Fuerzas Estatales y grupos rebeldes

⁸ Véase <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

⁹ German Vargas Lleras, vicepresidente; Armando Benedetti, presidente del senado; Eduardo Enrique Maya, José Darío Salazar, Juan Fernando Cristo y Juan Francisco Lozano, senadores de la República; y Guillermo Rivera Representante a la cámara

¹⁰ Coalición de partidos políticos oficialistas que apoyaban al gobierno desde el congreso

Vélez, 2013). El proyecto de ley fue aprobado, ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Los opositores tienen el deber de acreditar la buena fe exenta de culpa (artículos 88, 91 y 98 de la ley 1448) y el establecimiento de presunciones de legalidad de las transacciones realizadas sobre los predios (artículo 77). La buena fe exenta de culpa consiste en demostrar que obró con honestidad, rectitud y lealtad. Para las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras de los Tribunales de Antioquia y Bogotá, la buena fe consiste en:

“Actos probables que indiquen al juez que el opositor no se aprovechó de la situación de violencia para privar arbitrariamente a una persona de la propiedad, posesión u ocupación de sus tierras o que *no sacó ventaja* de las circunstancias descritas, al punto que cualquier persona hubiese podido haber cometido el error (Bolívar et al., 2017, p. 35).

La política pública de restitución de tierras, aprobada por el Congreso de la República y apoyada por mesas de Víctimas, Cooperación Internacional, y diversas alcaldías permite la materialización de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Para ello el Estado colombiano, por medio de la ley 1448 de 2011 se propuso devolver las tierras, a quienes en su momento tuvieron que abandonarlas o fueron despojados directa o indirectamente por el accionar de cualquier actor armado, a partir del primero de enero de 1985 (artículo 3). Según las Sentencias de los jueces y magistrados de restitución de tierras, se ha identificado que el mayor despojador fueron los paramilitares con el 55%, continuado por los enfrentamientos con 22%, guerrillas con 16%, grupos armados no identificados con 6% y el Estado con 1% (Fundación Forjando Futuros, 2021). Indirectamente otros actores como funcionarios públicos, bancos y empresarios, también hacen parte del despojo. Esta política de restitución consiste en tres etapas, **administrativa, judicial y pos-fallo**.

En la primera etapa se hace la inscripción del predio a solicitar, se estudia el caso desde varias variables (seguridad, otras solicitudes sobre el mismo predio, alivio de pasivos, zonas de protección ambiental), posteriormente se tramita la solicitud ante los jueces o magistrados especializados en restitución, los cuales mediante fallos de sentencia darán su veredicto. Si la sentencia es positiva para el beneficiario de la restitución, dicha sentencia hará de título de propiedad y a su vez dará directrices a varias entidades públicas con el

propósito de fomentar proyectos productivos, subsidios de vivienda, alivios de pasivos para así garantizar la reparación integral. Si los solicitantes desean la indemnización económica, el trámite se hace vía administrativa, donde estos analizan la pertinencia de dicha indemnización.

En la práctica, cada etapa goza de problemáticas relacionadas a sus ámbitos. En la etapa administrativa, por ejemplo, hay dificultad en la identificación de predios y de los actores interesados. Lo anterior produce “efectos inesperados” como lo son la alta posibilidad de fraude por parte de los solicitantes, de los opositores y de las solicitudes que se hacen sobre los predios. En la etapa judicial, los “efectos inesperados” tales como la legalización de predios a despojadores, imposibilidad de resolver cuando se cruzan varias legislaciones se presentan por: la enorme carga que tienen los jueces y magistrados de tierras al momento de dictaminar sentencia y de otorgar medidas de reparación integral a los beneficiados; y por la demora del análisis de cada caso con sus respectivas particularidades, especialmente cuando hay varios opositores o contrariedades con otras legislaciones, como es el caso de la ambiental. Para la etapa pos-fallo, la poca coordinación entre entidades estatales; la falta de recursos económicos, los cuales no permite que se genere en su totalidad la reparación integral; y la falta de garantías de seguridad producen “efectos inesperados” negativos para los beneficiarios como lo son las dificultades para materializar la reparación integral. Aun en la etapa de pos-fallo, los jueces son responsables de la garantía del derecho a la reparación integral, pero ellos afirman no tener capacidad de respuesta, donde asumen un rol pasivo, más interesado en el ahorro y maximización de los recursos judiciales que en el deber de estar interesado en la efectividad del derecho (Comisión Colombiana de Juristas et al., 2019, p. 62).

La injerencia de los opositores de buena fe es un “efecto inesperado” donde los despojadores pueden verse beneficiados de la restitución a través de la figura jurídica de terceros de buena fe exenta de culpa, permitiéndoles así poder defenderse normativamente para la preservación de sus riquezas, poder y prestigio obtenidos luego del despojo o abandono forzoso presentado por la víctimas del conflicto armado¹¹ o bien sea con la

¹¹ Hacia 2014, Amnistía Internacional consideraba que eran “pocos los fallos que ‘hayan abordado la ocupación de las tierras por parte de grandes empresas nacionales o internacionales’ así como de otras

legalización de predios o mediante indemnizaciones¹². El ejemplo de un “efecto inesperado” lo expone la Comisión Colombiana de Juristas:

Dilatar mediante el excesivo ejercicio de recursos judiciales el trámite de los procesos de restitución. En el caso de Las Franciscas, en el municipio de Zona Bananera (Magdalena), mediante continuas solicitudes y recursos, la empresa opositora vencida en juicio ha logrado dilatar la ejecución de la sentencia de restitución durante cerca de dos años. En la actualidad, en sede de acción de tutela, se está intentado lograr la ejecución de la sentencia de restitución. (Comisión Colombiana de Juristas et al. 2019, p. 42)

Por otra parte, hay actores legales como empresarios, terratenientes y actores ilegales como narcotraficantes y mineros que ven en la ley una amenaza a sus intereses, por lo cual se niegan a ceder las tierras y ejercen violencia para preservarlas (González, 2016). Según considera la autora “la implementación de la política genera o activa conflictos, es decir, configura conflictos nuevos o, activa conflictos no resueltos. A su vez, los conflictos inciden en la implementación de la política porque obstaculizan, interrumpen o transforman la implementación” (González, 2016, p.9). Para llevar a cabo la conservación y legalización del despojo, los despojadores hacen uso de variedad de estrategias. La Defensoría del Pueblo considera cinco estrategias: Violenta, judicial, territorial, social y una transversal (cooptación de funcionarios y servidores públicos) (Defensoría del pueblo citado por Montoya, 2016) (Véase anexo 1)

entidades o personas que puedan ser responsables del conflicto armado y el despojo... A la par, sugieren a la comunidad internacional revisar y vigilar donde están invirtiendo sus empresarios, si estas inversiones se desarrollan sobre zonas donde hubo despojo y si los recursos que están girando para la agroindustria tienen o no relación con proyectos cuestionados por acumulación ilegal de baldíos o violencia” Extraído de: <https://verdadabierta.com/las-criticas-de-amnistia-internacional-a-la-restitucion-de-tierras/>

¹² La Fundación Forjando Futuros (2020) expone dos conductas utilizadas por diversos bancos para la apropiación de tierras despojadas. Uno de ellos consiste en cobros prejurídicos o procesos de cobro coactivo que se le realizaban a las Víctimas que por debidas circunstancias tenían que hipotecar los predios. La otra conducta se desarrolla a través de créditos otorgados por los bancos a despojadores, los cuales utilizaban las tierras despojadas como garantía de pago (informe especial, 9 de septiembre). La Fundación, al analizar diversas sentencias, emiten un listado de bancos y personas naturales que han sido condenadas a devolver la tierra o a suspender títulos de exploración o explotación minera. Extraído de: http://forjandofuturos.org/landings/2018_quienes-se-quedaron-con-la-tierra/index.html

El modelo NATO permite identificar por separado ciertos instrumentos que hacen parte de la implementación de la política. Al interior de estos instrumentos se gestan diversos “efectos inesperados”, provenientes de las instituciones o actores implicados, con lo cual se dificultan las acciones al interior de cada instrumento, su interrelación y la obtención de los objetivos y/o resultados esperados. La presencia de los diversos “efectos inesperados” argumenta porque se gesta el fallo de política, es decir, el incumplimiento del goce efectivo de los derechos de las víctimas. Este fallo a su vez produce diversas dificultades para las víctimas tales como: destinar mayor tiempo de su cotidianidad en trámites administrativos y judiciales; verse en la obligación de arrendar o comprar tierra mientras esperan solución a sus solicitudes de restitución; de tener que retornar o recuperar y enfrentar a los opositores, a veces nuevos poseedores o relacionados con el despojo.

4. Política pública de restitución de tierras desde el modelo NATO

En el marco de la política pública de restitución de tierras se pueden observar varios instrumentos de las diferentes etapas de su desarrollo. Estos instrumentos no son exclusivos de la URT o la UAEGRTD, sino que forman parte de otras entidades estatales, por lo cual se hace énfasis en la coordinación y los “efectos inesperados” presentes tanto al interior del funcionamiento de cada dependencia como en la comunicación presente entre dichas entidades.

Nodalidad: La restitución de tierras cuenta con los instrumentos del catastro multipropósito, del RTDAF (Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente), y RUPTA (Registro Único de Predios y Territorios Abandonados), los cuales están orientados al registro acertado de predios, solicitantes y opositores a la restitución. El catastro multipropósito, desarrollado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), es un sistema de información que registra datos actualizados de la tierra, basándose en predios formales e informales. La información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones

geométricas, valores y otros datos; y registra intereses sobre los predios, en términos de ocupación, valor de uso y urbanización¹³

La ley 1448 contemplo el RTDAF como el registro que determina el inicio de la ruta de restitución cuando se ha perdido la tenencia material y/o jurídica del predio por causa del desplazamiento, abandono o despojo forzado. El RUPTA es el registro que velaba por las solicitudes de las víctimas que trataba la ley 975 de 2002. Este último era proveniente de la liquidada INCODER. La unificación de ambos registro produjo varios “efectos inesperados”. Entre estos se destaca la alta posibilidad de fraude por parte de los diferentes solicitantes, entre estos “testaferros”, donde utilizan información falsa, hacen uso del principio de buena fe y aprovechan las solicitudes masivas con el propósito de ser beneficiados (Ver anexo 3). Otro “efecto inesperado” es la baja eficacia para atender las solicitudes provenientes del INCODER, esto debido a lo condicionada que estaba la ejecución de la ley 1448 en torno a recursos, capacidades operacionales y técnicas¹⁴. Ejemplo de lo anterior se observa en el año 2018 donde se presentaron 191.425 solicitudes, 186.280 fueron remitidas por INCODER y 5.145 fueron recibidas por la URT (URT, Rendición de Cuentas 2018, p.53).

Para asegurar la presencia del personal institucional en los territorios, muchos de estos ex-campos de batalla, la URT trabaja articuladamente con el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA)¹⁵. Siendo latente la presencia de conflictos socioeconómicos y armados, los Acuerdos de paz de 2016, promovieron en cierta medida una pacificación en los territorios, lo cual permitió a la política pública de restitución de tierras poder ingresar a territorios complejos como lo son los departamentos del Meta y el Cauca. En 2019 se micro-focalizó el único departamento faltante, Arauca (UAEGRTD, Rendición de cuentas, 2019, p. 38). Lo anterior permite, en teoría, a la

¹³ Extraído de <https://www.igac.gov.co/es/contenido/areas-estrategicas/catastro/catastro-multiproposito>

¹⁴ La URT en rendición de cuentas de 2018 exponen estos motivos como uno de los principales retos que tiene la organización ante estos registros, sus solicitudes y sus respectivos trámites administrativos

¹⁵ Se encargan de la búsqueda y desactivación controlada de minas antipersonal, de trabajar mancomunadamente con la fuerza pública para establecer un cartel de los más buscados, de controlar la explotación ilegal de minas, entre otras acciones (Rendición de cuentas, 2015, p. 9)

Unidad de Restitución de Tierras hacer uso más efectivo de los registros y del catastro multipropósito.

En la práctica, estos instrumentos de nodalidad poseen falencias relacionadas a la cantidad de información, en cierta medida desactualizada, indeterminación de los linderos; falta de suficiente personal cualificado, errores técnicos en la recolección de los datos, intereses y valores sobre los predios; de softwares especializados (UAEGRTD, Rendición de cuentas, 2018) lo cual genera el “efecto inesperado” de colocar en desventaja a los solicitantes de restitución de tierras respecto a las diferentes estrategias (anexo 1) las cuales benefician a los despojadores y a los poseedores de buena fe exenta de culpa.

Autoridad: El Estado Colombiano creó mediante la ley 1448 de 2011 una organización, Unidad de Restitución de Tierras (URT) administrada por Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD); y una serie de lineamientos con la cual se pudiese garantizar el derecho fundamental de las víctimas a la reparación integral. A su vez ciertos decretos presidenciales, documentos CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) y Sentencias de la Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia permitieron dar claridad sobre los objetivos de la política y las funciones que les corresponden a las diferentes instituciones.

En torno a la restitución de tierras, segunda parte de la ley 1448 de 2011, se ha generado diversa normatividad para dar claridades y especificaciones para desarrollar el objeto de la ley (véase anexo 2), especialmente en relación con la organización institucional, la sostenibilidad financiera y a los opositores de restitución (terceros de buena fe exenta de culpa y segundos ocupantes). Estas y las demás normas expuestas son pertinentes para analizar los cambios sustanciales que dicho instrumento de Autoridad genera sobre los fallos de política que se van presentando durante la implementación de la política pública de restitución de tierras¹⁶.

El subtema número 1 consiste en la ley 1448 de 2011, ley de víctimas y restitución de tierras, la cual tiene como objetivo principal hacer efectivo el goce de los derechos de las

¹⁶ Para información detallada sobre la normatividad derivada de la ley 1448 de 2011, véase <https://www.restituciondetierras.gov.co/normatividad>

víctimas del conflicto armado interno. En el subtema dos, se menciona ciertos decretos reglamentarios, desarrollados por el gobierno nacional, donde varias instituciones tendrán por objetivo implementar los lineamientos expuestos en la ley 1448. El subtema 3 aborda especificidades relacionadas con los planes de financiamiento, sostenibilidad fiscal y alcance de metas de la ley 1448 (solicitudes aceptadas, hectáreas restituidas, zonas micro-focalizadas). En el subtema 4 se describen diferentes situaciones complejas presentadas entre los solicitantes y opositores, donde la Corte Constitucional, y en algunos casos la Corte Suprema de Justicia han tenido que intervenir con el fin de emitir fallos de sentencias que resuelvan dichas situaciones. Estas sentencias también se consideran directrices para que los diferentes tribunales especializados en restitución de tierras puedan darle solución a situaciones similares. El subtema 5 menciona el rol de nuevas instituciones, a raíz de los Acuerdos de Paz, en lo concerniente a la Reforma Rural Integral, donde el acceso y la formalización de tierras son los principales objetivos.

Estos instrumentos de autoridad han sido ajustados según las necesidades visibles realizadas por ciudadanos, Mesas de Víctimas, Organismos Internacionales y entes de control que han contribuido a que los solicitantes y opositores puedan ejercer sus legítimos derechos. Estos ajustes han permitido fortalezas en la implementación de la política y en el uso de los instrumentos, destacándose: claridades en la procedencia de los recursos del Fondo Nacional de Tierras, en los baldíos de los cuales dispone la Nación y claridad en cuanto a la misión de la coordinación institucional. Ejemplo de esto es el Plan Estratégico Interinstitucional 2017-2021. El contenido de dicho plan consiste en la creación de diagnósticos sobre la cantidad de predios despojados, la cantidad de solicitudes, fijar plazos concretos para la microfocalización o no de inmuebles objeto de controversia y de crear metodologías para darle cumplimiento a los objetivos, metas, y resultados trazados en dicho documento. Sus principales acciones en respuesta a los contenidos fueron relacionadas a temas de seguridad, ambientales, catastro, articulación interinstitucional e interoperabilidad y de participación (Rendición de cuentas 2016, p. 35)

Estas disposiciones normativas también han fomentado variedad de “efectos inesperados”, los cuales se reflejan en el nivel de eficacia tanto en la voluntad, como en los intereses y capacidades de los agentes institucionales para implementar las normatividades. Entre estos

se destaca: el incumplimiento de garantizar la restitución material en territorios donde diversos conflictos aún persisten (González, 2016; Forjando Futuros, 2019); de brindar igual atención a los segundos ocupantes y terceros de buena fe exenta de culpa en relación a los solicitantes de restitución (Sayas & Caro, 2016).

Estas especificaciones en las disposiciones normativas, las cuales incluyen gran variedad de principios constitucionales, han derivado en la obligatoriedad de estudios minuciosos y de esfuerzos interpretativos por parte de los magistrados especializados en restitución de tierras donde han tenido que recurrir a otras normatividades. Por ejemplo, principios como el derecho de familia, el derecho de bienes y sucesiones, incluso normas internacionales, para dar respuestas a casos concretos (Álvarez, 2016), lo cual conlleva demoras para la entrega de respuestas, especialmente las relacionadas con los fallos de sentencia donde existe más de un solicitante sobre el mismo predio. El estudio de “Radiografía de la restitución de tierras en Colombia” (2019) consideran varios obstáculos para la restitución formal y material de tierras en el proceso judicial: imposibilidad de restituir tierras en Zonas Ambientalmente Protegidas; conflictos de uso, zonificación ambiental: compatibilidad de la restitución y la protección ambiental; Direccionamientos institucionales a favor de la industria minera; Imposibilidad de restituir predios cuando existen proyectos agroindustriales o Megaproyectos (p. 36).

Lo anterior explica el incumplimiento de garantizar efectivamente los derechos fundamentales de todas las víctimas del conflicto armado (restitución material, jurídica y/o vía administrativa), para 2018 de 281.207 casos a restituir fueron restituidos solo 6389, 2.3% de la meta (Forjando Futuros, 2018).

Tesoro

La Unidad de Restitución de Tierras cuenta con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y de Cooperación Internacional. Mientras la Unidad considera que ha contado con los recursos necesarios para el cumplimiento de su misionalidad, otros no lo piensan así como es el caso de una funcionaria (ella se autodenomina servidora) que trabaja para la Gerencia de paz y posconflicto en el municipio de San Carlos- Antioquia donde expone la falta de recursos económicos (fondo restitución, fondo del municipio para

proyectos productivos, crediticios, programas sociales) y humanos debido a la alta demanda que posee la etapa-pos fallo en el municipio (Véase anexo 3). Los tres proyectos pilares son: contribución que soporta la parte misional, todas las labores que adelantan las direcciones jurídicas, social, catastral correspondientes a la etapa administrativa y judicial del proceso de restitución de tierras. El segundo es los proyectos de inversión y el tercer proyecto pilar son los proyectos de fortalecimiento que soporta la gestión administrativa y los procesos de apoyo misionales que permite a las áreas adelantar toda su gestión (Rendición de cuentas, 2018).

La Unidad ha contado con vistos buenos de la Contraloría General de la República respecto a los Estados Financieros. En cuanto al control interno contable de la UAEGRTD, obtuvo una calificación de eficiente, cumpliendo con las normas y procedimientos que le son aplicables. Resultado de este ejercicio de control fiscal se identificaron 17 hallazgos frente a los cuales se ajustó el Plan de mejoramiento (Rendición de cuentas, 2015). Hacia 2018, la apropiación de presupuesto para funcionamiento de la unidad era de \$52.879.000 sumado a \$168.059.000 de inversión (Rendición de cuentas, 2018, p.56). En 2019 se ejecutaron \$28 mil millones en proyectos de inversión. Para los proyectos de fortalecimiento, en 2019 se contó con recursos por 32 mil millones. Estos recursos, según la UAEGRTD, le permiten cumplir con las metas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Aunque la UAEGRTD y la Contraloría consideran que se cuenta con los presupuestos necesarios para llevar a cabo sus ejes misionales, la falta de recursos se percibe tanto en la capacidad técnica y operativa en los municipios como en los apoyos en la etapa pos fallo donde los beneficiarios a veces no obtienen la reparación integral.

Organización

La Unidad de Restitución de Tierras construye e implementa la política pública de restitución de tierras desde un marco de democracia participativa¹⁷, para ello la Unidad realiza diversos foros, conversatorios y capacitaciones con los beneficiarios directos o

¹⁷ El artículo 192 de la Ley 1448 de 2011 asigna al Estado la obligación de garantizar la participación de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas dirigidos a las víctimas

potenciales de la Ley 1448 de 2011. Entre estos espacios participativos se destaca el Semillero de participación de la URT, donde las capacitaciones se realizan en lenguaje sencillo y comprensible; a la par, desarrollan talleres sobre resolución de conflictos con los que se busca que “los líderes y lideresas tengan gestión autónoma sobre los procesos de restitución (Rendición de cuentas, 2017, p. 24).

Otra de las apuestas radica en fomentar periódicos comunitarios y programas de radio con el propósito de que los beneficiarios multipliquen la política de restitución y la comuniquen en las rendiciones de cuentas (UAEGRTD, Rendición de cuentas, 2017, p. 26). Pero estas actividades sobre comunicación, alineadas con el Plan Estratégico Interinstitucional, poseían desinterés por parte de las comunidades, en cierta medida porque estaban a la espera de resultado judicial o de cumplimiento de los fallos (UAEGRTD, Rendición de cuentas, 2017, p. 38)

Por el lado de las audiencias territoriales de rendición de cuentas, la Unidad concibe estos escenarios como pertinentes para la información, la interlocución y el debate con la ciudadanía respecto a los avances en materia de restitución (UAEGRTD, Rendición de cuentas, 2013, p.4). La Unidad de Restitución de Tierras en sus rendiciones de cuentas no profundiza sobre las dificultades del cumplimiento en la etapa pos- fallo, puesto que considera que la responsabilidad no es del todo de ellos y que ciertas falencias en la coordinación con otras entidades no han permitido que se de en su totalidad la reparación integral a quienes fueron beneficiados en las sentencias (UAEGRTD, Rendición de cuentas, 2015, p. 17). Por otro lado, se dificultó el saneamiento de predios ante los bancos, imposibilidad de sacar a tenedores o terceros no vulnerables de los predios debido a que la Unidad no tiene funciones de policía judicial (UAEGRTD, Rendición de cuentas, 2017, p. 22)

5. Efectos inesperados en la política pública de restitución de tierras en Colombia

La restitución de tierras tiene sus antecedentes en la ley 387 de 1997, el decreto 2007 de 2001 y en la ley 975 de 2005, en ellas se aborda la restitución como “la realización de las acciones que propendan por regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del

delito (ley 975 de 2005, artículo 8). Hacia 2004, la Corte Constitucional es enfática en la presencia de diversas dificultades que no han permitido la reparación a las víctimas, entre ella la de restitución, tales como la incapacidad y no coordinación institucional, falta de recursos, la ayuda humanitaria de emergencia como único apoyo, dificultad en el catastro de los predios¹⁸. Para el 2011, la sala especial de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 expone la continuación de problemáticas que no permiten el goce efectivo de los derechos de las víctimas. Entre estos obstáculos presentes en la institucionalidad de restitución se destacan: debilidad en la coordinación institucional, entre entidades nacionales, entre éstas y los entes territoriales; falta de claridad sobre metas concretas de la política; debilidad en el registro y sistemas de información; no existencia de un diagnóstico adecuado sobre los obstáculos que limitan la capacidad institucional; complejidad de actuación en la etapa judicial¹⁹ por falta de claridad en los cambios de enfoque en términos del goce efectivo de los derechos de las víctimas.²⁰

Mientras la Corte es enfática en el Estado de Cosas Inconstitucional, en los territorios surgen y se reconfiguran diversidad de conflictos (González, 2016, p.9), conllevando sabotajes al momento del retorno²¹ y muertes de varios líderes y lideresas reclamantes²². En este contexto de conflictos, las demoras en los trámites administrativos y judiciales en relación con la figura jurídica de terceros de buena fe exentos de culpa (Ley 1448, art. 88,

¹⁸ Sentencia T-025 de 2004. Surge a partir de tutelas realizadas por población desplazada, los cuales no gozan de garantía efectiva de sus derechos.

¹⁹ Véase Sayas Contreras, R., & Caro Benítez, M. J (2016). Análisis de la praxis judicial en el marco del proceso especial de restitución y formalización de tierras. Una mirada al contexto de violencia territorial. En dicho trabajo aborda la praxis judicial desarrollada por los “jueces de tierras” en los procesos de restitución en la Región Caribe.

²⁰ Auto de seguimiento 219 de 2011. Por medio de la cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declaradas en Sentencia T-025 de 2004.

²¹ Fundación Forjando Futuros (2019) ¿Sentencias Decorativas? En un estudio de caso en corregimientos del municipio de Turbo Antioquia, los beneficiarios de restitución manifiestan que en su retorno al territorio sufren amenazas de muerte, ataques físicos, destrucción de sus cultivos, viviendas e infraestructura por parte de los opositores de la restitución.

²² Entre noviembre de 2016 y 2018 han sido asesinados 205 líderes. Extraído de Líderes sociales asesinados entre 24/11/2016 y 8/2/2018 INDEPAZ. El mapa de la vergüenza. En línea: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-mapa-de-los-lideres-sociales-asesinados-en-colombia-184408>. Consultado 23/02/2018.

2011; Sentencia C-820, 2012) y los segundos ocupantes (Sentencia C-330, 2016)²³ complejizan la resolución de las solicitudes debido al derecho que estos gozan (el principio de buena fe está desarrollado en el artículo 83 de la constitución política) para demostrar de forma honesta y leal la adquisición de los predios que son solicitados por las víctimas del conflicto (Bolívar et al., 2017, p. 30).

Para la Corte Constitucional, la buena fe exenta de culpa se justifica tanto en el haber actuado correctamente como también en el comportamiento encaminado a comprobar la regularidad de la situación (Sentencia C-820 de 2012). Ante estas situaciones problemáticas, los jueces y magistrados de restitución de tierras poseen enormes desafíos en relación con los terceros de buena fe exenta de culpa²⁴, con los vacíos normativos respecto al debido proceso a los segundos ocupantes (Castañeda, 2019)²⁵ y a la posibilidad de beneficiar a solicitantes fraudulentos. Los desafíos para los terceros y segundos ocupantes se basan en exigencias negativas: no contar con recursos económicos, asesorías especializadas y medios probatorios contundentes²⁶. Al interior de las solicitudes de buena fe exenta de culpa, los despojadores advierten unas “ventanas de oportunidades” para la legalización de predios y/o compensaciones²⁷. Peña et al (2017) citado por Comisión Colombiana de Juristas et al. (2019) considera que los despojadores se benefician de las

²³ En las conclusiones de dicha sentencia, la Corte Constitucional considera a estos como “una población específica, protegida por el derecho internacional de los derechos humanos, y acerca de la cual el Legislador guardó silencio... Estos se encuentran en condición de vulnerabilidad y que no tuvieron ninguna relación (ni directa, ni indirecta) con el despojo o el abandono forzado del predio” (numeral 120)

²⁴ Véase Bolívar, A. et al. (2017) “La buena fe en la restitución de tierras”.

²⁵ La corte constitucional, en sentencia C-330 de 2016, considera que le corresponde a los jueces de tierras “estudiar estas situaciones de manera diferencial, tomando en consideración el conjunto de principios constitucionales que pueden hallarse en tensión, entre los que se cuentan los derechos de las víctimas y la obligación de revelar distintas estrategias del despojo, en el marco del derecho civil y agrario; el principio de igualdad material; la equidad en la distribución, acceso y uso de la tierra; el derecho a la vivienda digna, el debido proceso, el trabajo y el mínimo vital de quienes concurren al trámite” (numeral 121)

²⁶ Véase Ávila, J et al (2018) “Buena fe exenta de culpa en el proceso de restitución de tierras- capítulo Norte de Santander”. Los opositores (terceros de buena fe o segundos ocupantes) deben demostrar la posesión legítima del predio, pago justo y real del predio, no conocer a las víctimas, transacción del predio se hizo libre de todo vicio, no haberse aprovechado del contexto de violencia o la situación de la víctima para hacerse con el derecho sobre el predio, entre otros (p.21)

²⁷ Ley 1448 de 2011. El Artículo 91 menciona que las sentencias judiciales han de ser explícitas en las pretensiones de los solicitantes y las excepciones de los opositores y las solicitudes de los terceros. Estos últimos, si prueban buena fe exenta de culpa obtendrán compensaciones (artículo 97 y 98). Si el predio está en proyectos agroindustriales, y el opositor prueba su buena fe exenta de culpa, el juez podrá autorizar la celebración de contratos entre estos y los beneficiarios de la restitución (artículo 99). La UAEGRTD, pagarán en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa (artículo 105).

instituciones jurídicas a través de transacciones legales (traslado de propiedad, con vicios de consentimiento) y del despojo administrativo, es decir, donde actores estatales eran quienes realizaban las actuaciones jurídicas antes mencionadas (p. 19) los cuales son utilizados para continuar con el narcotráfico, monocultivos, extractivismo, concentración de la tierra, des-territorialización y des-campesinización²⁸. Hacia 2018, en 565 casos se beneficiaron a los opositores: 445 conservaron la propiedad de los predios; 14 fueron compensados con otros predios; 106 recibieron subsidios o beneficios del Estado (Forjando Futuros, 2018).

Frente a esas “ventanas de oportunidades”, los jueces han fallado en contra de diversas empresas multinacionales, agroindustriales, mineras y bancos en donde se les ordena restituir la tierra, suspender títulos mineros y anular las hipotecas bancarias. Entre estas destacan Cementos Argos S.A, con 14 sentencias y 28 predios; Bananeras de Urabá S.A, con 9 predios y una sentencia; entre otros²⁹.

En el caso de los bancos, la figura de los terceros de buena fe exenta de culpa era utilizada para defenderse de los reclamos de las víctimas las cuales perdieron sus predios por el cobro de hipotecas, vendidas a compradores aprovechados o que fueron hipotecados por las víctimas y no pudieron recuperarlos debido al miedo inminente del conflicto armado. Quien mayor participación tuvo fue el banco agrario-caja agraria, BBVA-Banco Ganadero, Davivienda y Bancolombia. Para inicios de septiembre de 2020, diferentes tribunales superiores anularon 248 hipotecas a bancos que favorecieron el despojo (Forjando Futuros, 2020)

Dos patrones de conducta se observan en el proceder de los bancos, uno se daba cuando las víctimas hipotecaron sus bienes inmuebles y el respectivo banco realizaba cobros pre jurídicos o procesos de cobro coactivo (87 predios: 32 en remates, 21 en la etapa de secuestro y embargo, 32 a causa de amenazas de funcionarios del INCORA, INCODER o testaferros, 2 por dación en pago) y el otro patrón era el de los bienes inmuebles hipotecados por los despojadores o compradores que se aprovecharon de la violencia (161

²⁸ Véase Comisión Colombiana de Juristas et al. (2019) “Radiografía de la restitución de tierras en Colombia”

²⁹ Boletín 2 de Junio de 2020. Fundación Forjando Futuros. Empresas, despojo, violencia y concentración de tierras

predios). En estas nulidades los tribunales rechazan la conducta de los bancos por su falta de diligencia en el estudio de los títulos y su permisividad frente a la violencia generalizada y el despojo de tierras. Los bancos solicitaron compensación, la cual no fue reconocida en las sentencias³⁰

Ante la dificultad de evidencia jurídica y académica respecto a las personas que ocasionaron el despojo y se beneficiaron de esto, la Jurisdicción Especial para la Paz es la plataforma idónea para revisar los informes que las organizaciones sociales han desarrollado y que consideran que la jurisdicción especial de tierras no abordan: develar la responsabilidad de terceros civiles en delitos como desplazamiento forzado, homicidios selectivos, masacres y desapariciones forzadas, fraude procesal, falsedad en documento público, entre otros, que se encuentran ligados a los patrones de despojo identificados por los magistrados de tierras y consignados en sus sentencias³¹.

Para Paula Villa, vocera de la Comisión Colombiana de Juristas “el despojo de tierras en Colombia no se tocó en términos estructurales y en esa medida, las posibilidades de que ese ciclo de violencia, desplazamiento, usurpación de tierras se repita, es inmenso”³².

Todos estos “efectos inesperados” se han visto reflejados en la eficacia de las metas de los diferentes factores que posee la política: cifras de hectáreas restituidas, solicitudes de restitución rechazadas y casos resueltos judicialmente. Hacia abril de 2021, solo 397.046 de hectáreas (6.1%) de las 6 millones 500 mil hectáreas despojadas han sido restituidas. El 65% de las solicitudes de restitución (requisito de procesabilidad para continuar con la etapa judicial) han sido rechazadas por la URT. 10692 son los casos resueltos judicialmente, representando así el 3.6% de la meta gubernamental para restituir, 300.000 casos. (Fundación Forjando Futuros, 2021). Debido a esto los objetivos propuestos hacia 2021 se ven imposibles de realizar, siendo así muy baja la eficacia de la política y el incumplimiento del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas, el fallo de

³⁰ Informe especial 9 de septiembre de 2020 Los Bancos y el Despojo de Tierras. Fundación Forjando Futuros

³¹ Extraído de: <https://verdadabierta.com/disputas-de-tierra-ante-la-justicia/agridulce-ha-sido-la-restitucion-de-tierras-en-colombia/>

³² Ibid.

política que obliga al Estado y a los diversos actores a transar y a re direccionar la política pública de restitución de tierras para los años venideros.

6. A modo de Conclusiones

El presente artículo permitió evidenciar como los “efectos inesperados” son producto de la ineficacia en la implementación de los instrumentos de política, y de la debilidad institucional y su poca capacidad operativa y técnica. Una de las causas de los “efectos inesperados” es la “ventana de oportunidad” que tienen los opositores a los procesos de restitución para poder legalizar los predios despojados o en su defecto reclamar una compensación.

Los fallos de política pueden ser explicados desde tres argumentos, dos en la etapa de diseño y uno en la etapa de implementación. El de inviabilidad y el interés por parte de grupos de interés, hacen parte del diseño; mientras los “efectos inesperados” se presentan en la etapa de implementación. Los “efectos inesperados” presentes en los instrumentos de política pública son factor explicativo suficiente en torno a la eficacia del cumplimiento de las metas y los objetivos de la política, siendo incluso posible agravante a las problemáticas a mitigar o solucionar.

Para el caso de la política pública de restitución de tierras, donde su objetivo consiste en hacer efectivo el goce de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno se presenta fallo de política: Incumplimiento del goce efectivo de los derechos de las víctimas. Esto se refleja en la baja eficacia de las cifras propuestas en las metas y en los “efectos inesperados” que generan y explican dicho fallo. Los “efectos inesperados” son: la injerencia de los opositores de “buena fe” con “ventana de oportunidad” para legalizar predios a favor de despojados; dificultad para solucionar la restitución en predios donde habitan segundos ocupantes con proyectos productivos; dificultades de diversa índole en la etapa pos-fallo las cuales no permiten materializar la reparación integral; alta posibilidad de fraude por parte de los solicitantes u opositores en las solicitudes de registro de predios; las particularidades de cada caso a analizar por parte de los jueces y magistrados de tierras donde solicitantes y opositores tienen diferentes intereses o se presentan solicitudes de

restitución en zonas ambientalmente protegidas; complejidades de índole técnica y operacional en los registro y en el catastro multipropósito. Estos fallos de política sumados al Estado de Cosas Inconstitucional evidencian la insuficiente capacidad estatal para saldar las deudas históricas con las víctimas del conflicto armado.

Cuando no hay coherencia entre las acciones, instrumentos de la política y sus potenciales beneficiarios, se promueve descontentos ciudadanos en torno a la debilidad institucional, siendo esto evidenciado en las constantes demandas de acción de tutela, reclamos administrativos y en diversos informes e investigaciones. Los “efectos inesperados”, complejizan los debates políticos, jurídicos y académicos en torno al tema de restitución de tierras, uso del suelo y de los territorios como también dificultan el uso de los instrumentos de política pública.

A la par, estos “efectos inesperados” permiten a otros actores socio-económicos beneficiarse con la posibilidad de legalizar predios y de solicitar indemnizaciones. Ante esto, los jueces y magistrados de tierras tienen grandes retos para analizar cada solicitud y fallar a favor de quienes verdaderamente tienen los derechos sobre las tierras y los territorios.

La renovación de la ley 1448, por 10 años más, evidencia la importancia de continuar con las políticas de reparación integral para con las víctimas, donde la política pública de restitución y sus respectivos instrumentos son esenciales para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, en las cuales se contarán con nuevos retos, variedad de rezagos y diversos “efectos inesperados” los cuales han de ser evaluados con el propósito de mitigarlos.

7. Referencias bibliográficas

Álvarez, A. (2016). Instrumentos jurídicos para la protección y restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 11(2), 127-157. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2016.0002.06>

Arias, W. (2017) *Así se roban la tierra en Colombia*. Bogotá: Impresol Ediciones

Ávila, J.; Manrique, M., & Vargas, M. (2018). *Buena fe exenta de culpa en el proceso de restitución de tierras- capítulo Norte de Santander* [Trabajo de grado, Universidad libre de Colombia, seccional Cúcuta]. Repositorio institucional Unilibre <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/15506>

Bautista, A. (2014). *La restitución de tierras en Colombia: ¿realidad o ficción?* [Tesis para la obtención del título de Magister en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, con mención en Mecanismos de Protección]. Quito: Corporación Editora Nacional.

Bolívar, A; Gutiérrez, L., & Botero, A. (2017). *La buena fe en la restitución de tierras. Sistematización de jurisprudencia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Castañeda, Y. (2019). *La rigidez del proceso de restitución de tierras entre víctima y poseedor* [Diplomado en Justicia Transicional, Programa de Derecho Universidad Santiago de Cali]

Comisión Colombiana de Juristas, et al (2019). *Informe Radiografía de la restitución de tierras en Colombia*. Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia.

Fajardo, D (2002). *Tierra, Poder Político y Reformas Agraria y Rural*. Bogotá: Cuadernos Tierra y Justicia

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos Editorial. Barcelona- Quito: FLACSO.

González, S. (2016) *La implementación de la política de restitución de tierras (ley 1448 de 2011) y su relación con los conflictos por la tierra en Urabá y Bajo Cauca, 2011-2015*[Tesis para obtener el título de: Magister en Ciencia Política]. Medellín: Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos

Insua, L., & Pérez., E. (2007). Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 59, 37-61. <https://www.redalyc.org/pdf/117/11759002.pdf>

Machado, A. (2017). El problema de la tierra: conflicto y desarrollo en Colombia. Ed. Debate. Bogotá.

Muñoz, J. (2015). Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Análisis del proyecto PADEMER y el programa OPORTUNIDADES RURALES. Tesis para obtener el título de doctorado en ciencias sociales con especialización en estudios políticos. FLACSO- sede Ecuador

Sayas-Contreras, R., & Caro-Benítez, M.J. (2016). Análisis de la praxis judicial en el marco del proceso especial de restitución y formalización de tierras, una mirada al contexto de violencia territorial. *Saber, Ciencia y Libertad*, 11 (1), 61-72.

Roth, A. (2009a). Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Roth, A. (2014). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Van der Ploeg, J. (2010). Nuevos campesinos: Campesinos e imperios alimentarios. Barcelona: Icaria editorial, S.A

Vélez, A. (2013). A la zaga de lo político. La agenda mediática de la ley de víctimas y restitución de tierras. *Revista Co-herencia*, 10 (18), 79-103.

Zittoun, P. (2015). Analysing policy failure as an argumentative strategy in the Policy making process: A pragmatist perspective. [Analizando el fallo de las políticas como estrategia argumentativa en el proceso de formulación de políticas]. *Public Policy Administration*, 30 (3-4), 243-260

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076715581634>

Zittoun, P. (2016). Towards a pragmatic approach to public action [Hacia un enfoque pragmático de la acción pública]. Trad. del francés por Andre-Noel Roth. FLACSO: *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción pública*. 3 (1), 9-32

Referencias normativas

Sentencia T-025 de 2004. 22 de Enero de 2004. Corte Constitucional

Auto de Seguimiento 004 de 2011. Por medio de la cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declaradas en Sentencia T-025 de 2004.

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de Junio de 2011. D.O No. 48.096

Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. 20 de Diciembre de 2011.

Decreto 4801 de 2011. Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 20 de Diciembre de 2011

Decreto 4829 de 2011. Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley de 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras. 20 de Diciembre de 2011

Conpes 3712 de 2011. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Diciembre 1 de 2011

Decreto 599 de 2012. Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. 21 de Marzo de 2011. D.O. No. 48.379

Conpes 3726 de 2012. Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas. 30 de Mayo de 2012

Sentencia C-820 de 2012. Corte Constitucional. 18 de Octubre de 2012

Decreto 698 de 2013. Por el cual se reglamenta la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 12 de Abril de 2013. D.O No. 48.759

Decreto 1071 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. 26 de Mayo de 2015

Sentencia T-679 de 2015. Corte Constitucional. Expediente T --4.573.722

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 Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 11 de Marzo de 2016. D.O No 49812

Sentencia C-330 de 2016. Corte Constitucional. Expediente D- 11106

STC 8123-2017. Corte Suprema de Justicia. 08 de Junio de 2017

Decreto 902 de 2017. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. 23 de Mayo de 2017. D.O No. 50.248

Rendición de cuentas de la Unidad Administrativa Especializada en la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019

Referencias periodísticas

Cruz, R. (2019). Agridulce ha sido la restitución de tierras en Colombia. Verdad Abierta. <https://verdadabierta.com/disputas-de-tierra-ante-la-justicia/agridulce-ha-sido-la-restitucion-de-tierras-en-colombia/>

Editorial. (2014, Noviembre 26). Las críticas de Amnistía Internacional a la restitución de tierras. Verdad Abierta. <https://verdadabierta.com/las-criticas-de-amnistia-internacional-a-la-restitucion-de-tierras/>

Editorial. (2018) Quiénes se quedaron con la TIERRA?. Fundación Forjando Futuros http://forjandofuturos.org/landings/2018_quienes-se-quedaron-con-la-tierra/index.html

Editorial. (2018, Marzo) poca tierra, muchos muertos. Fundación Forjando Futuros. <http://forjandofuturos.org/landings/asi-va-la-restitucion-2018-03.html>

Editorial. (2018, Julio) Balance 8 años de la Ley de Restitución de tierras: En riesgo de muerte. Fundación Forjando Futuros. <https://pares.com.co/2018/07/31/balance-de-los-8-anos-de-la-ley-de-restitucion-de-tierras/>

Editorial. (2019) ¿Sentencias Decorativas?. Fundación Forjando Futuros. <https://www.las2orillas.co/sentencias-decorativas/>

Editorial. (2020, Agosto) Análisis de las restituciones en el país Fundación Forjando Futuros. <https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/09/INFOGRAFIAS-AGOSTO-COMPLETA.pdf>

Editorial. (2020, Septiembre) Los Bancos y el Despojo de Tierras. Fundación Forjando Futuros. <https://www.las2orillas.co/los-bancos-y-el-despojo-de-tierras/>

Editorial. (2021, Abril) Meta gubernamental para restituir. <http://siff.eaconsultores.com.co/Datos/Index>

Montoya, C (2016) La estrategia de los despojadores para no devolver la tierra. Agencia de Prensa IPC. <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2016/06/07/5510/>

8. Anexo 1. Estrategias de los despojadores



9. Anexo 2. Normatividad de Restitución de tierras con énfasis en terceros exentos de buena fe y segundos ocupantes

Tipo de norma ³³	Número	Nombre	Descripción

³³ El número en la parte izquierda representa el subtema a abordar.

1. Ley	1448 de 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.	A través de una serie de lineamientos se garantizaran los derechos fundamentales a las víctimas del conflicto armado a una reparación integral.
2. Decreto	4800 de 2011	Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.	Tiene por objeto establecer los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de que trata el artículo 3 de la ley 1448 de 2011, para la materialización de sus derechos constitucionales
2. Decreto	4801 de 2011	Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)	La UAEGRTD, es una Unidad Administrativa Especial, con personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Tendrá como objetivo fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierra de los despojados en los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011
2. Decreto	4829 de 2011	Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras	Hace relación a la restitución de tierras provenientes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
2. Decreto	599 de 2012	Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de	Le otorga al Ministerio de Defensa Nacional y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural trabajar en articulación con el PAICMA para definir las zonas micro focalizadas de las diferentes

		Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF)	áreas geográficas.
2. Decreto	698 de 2013	Por el cual se reglamenta la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio a la UAEGRTD	La Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, enviará a la UAEGRTD el listado de bienes rurales incautados o con declaratoria de extinción de dominio con el fin de que la UAEGRTD disponga de estos bienes.
2. Decreto	1071 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural	Decreto compilatorio de varios decretos reglamentarios (4829 de 2011 y 599 de 2012)
2. 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 Parte 15, UAEGRTD	Identifica puntos críticos y los ajusta a los principios de la gestión administrativa (celeridad, economía, coordinación y eficacia). Define las reglas de macro y micro focalización para la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
3. Conpes	3712 de 2011	Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011	Define orientaciones presupuestales que atiendan a los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad que deben permear su implementación, e indica los lineamientos para que se propenda por la viabilidad y efectivo desarrollo de la misma

3. Conpes	3726 de 2012	Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas	Se aborda los lineamientos de normatividad y jurisprudencia para el Plan Nacional de Víctimas, se caracteriza a las víctimas desde una perspectiva diferencial, desarrolla el plan de acción y actualiza el plan de financiación de la ley 1448 de 2011
3. Sentencia	T-679 de 2015	Razonabilidad de la microfocalización en la acción de restitución de tierras/ derecho de petición reforzado para solicitantes de inclusión al Registro en Zonas no microfocalizadas	A raíz de una demanda mediante acción de tutela (María Clementina Jacanamijoy en contra de la UAEGRTD), la Corte Constitucional considera que restituir vía tutela en zonas no microfocalizadas sería riesgoso para los solicitantes. Por lo cual la Corte ordena a la URT responder a los solicitantes la negativa de sus peticiones según los criterios contenidos en los decretos 4829 de 2011 y decreto 599 de 2012. En el punto resolutivo número cuarto del fallo la Corte solicita la creación de un Plan Estratégico Interinstitucional con el propósito de que la URT diseñen lineamientos para la sostenibilidad fiscal, humana y el alcance de los objetivos de la ley 1448 de 2011
4. Sentencia	C-820 de 2012	Administración de proyectos agroindustriales en la acción de restitución	Cuando el opositor no logró acreditar “buena fe exenta de culpa”, los proyectos productivos agroindustriales serán administrados por el fondo de la URT y destinados a reparación colectiva. El consentimiento de las víctimas permitirá su usufructo

4. Sentencia	C-330 de 2016	Particularidades de la buena fe exenta de culpa frente a ocupantes secundarios	Se reconoce que no todos los terceros son iguales, entre ellos existe un grupo de especial protección, los segundos ocupantes vulnerables, los cuales no poseen alternativa de vivienda y que no tuvieron nada que ver con el despojo. Ante esta situación, los jueces especializados deberán analizar los requisitos con flexibilidad o incluso de no aplicarlos.
4. Sentencia	T- 315 de 2016	Reconocimiento de los ocupantes secundarios en la acción de restitución de tierras	Los jueces de restitución por obligación constitucional deben analizar la situación de los segundos ocupantes, a partir de un estándar diferenciado, y brindar respuestas de fondo con el fin de garantizar sus derechos fundamentales
4. Sentencia	T-367 de 2016	Reconocimiento de los ocupantes secundarios en la acción de restitución de tierras	Los Jueces y Magistrados preservan competencia para decretar ciertas medidas
4. Sentencia	T-529 de 2016	Procedencia de la acción de tutela para suspender la acción de restitución de tierras y reconocer los derechos de los ocupantes secundarios	La Corte decide no amparar los derechos de quienes efectuaban acción de tutela (especialmente los segundos ocupantes) como mecanismo idóneo para solicitar la suspensión de la acción de restitución de tierras. Esto no implica que la Corte esté vulnerando derechos fundamentales de los segundos ocupantes.

4. Sentencia	Tutela 8 de Junio de 2017. STC 8123-2017. Por parte de la Corte Suprema de Justicia	Aplicación diferencial de la buena fe exenta de culpa frente a opositores vulnerables	A raíz de una tutela donde el accionante considera que se desconocieron sus derechos fundamentales y de segundo ocupante, la Corte Suprema aduciendo a la sentencia C-330 de 2016 ordena al tribunal superior de Cartagena pronunciarse nuevamente.
5. Decreto	902 de 2017	Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras	Plantea agilizar los procesos de acceso a la tierra por parte de los más vulnerables, y adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral (punto 1 de los acuerdos de paz). La Agencia Nacional de Tierras es la encargada de ejecutar la RRI y de trabajar en conjunto con otras entidades, entre ellas la URT

Anexo 3. Entrevista semi-estructurada o informal al personal que está encargado del enlace entre la URT y la Alcaldía de San Carlos (Febrero 2020)

La institucionalidad encargada de la política pública de restitución de tierras cuenta en el municipio de San Carlos con un enlace entre la URT y la Alcaldía, esta servidora (ella se hace ver así y no como funcionaria) se encarga de la etapa pos fallo. Las entidades municipales en relación directa con la URT son las secretarías de medio ambiente y catastro. En una entrevista semi-estructurada, la servidora comenta que los trámites administrativos de la Unidad de Atención a Víctimas y de la Unidad de Restitución se realizan en Medellín, dificultando así el desplazamiento de los solicitantes a restitución, en especial la de los adultos mayores. A la par, la UAV y la URT quieren que sean los solicitantes quienes se encarguen de la inscripción y seguimiento a su caso. Comenta sobre la falta de recursos económicos (fondo restitución, fondo del municipio para proyectos productivos, crediticios, programas sociales) y humanos debido a la alta demanda que posee la etapa-pos fallo en el municipio. Dice que hay nula voluntad política, puesto que

considera que el director de la unidad de víctimas, es un acérrimo defensor del Uribismo³⁴ lo cual da como efecto el desmoronamiento de los procesos de restitución en sus diferentes etapas; las seccionales territoriales están en desacuerdo con la seccional principal

La Directora de la Gerencia de paz y posconflicto considera como situaciones de conflicto: las que están relacionadas con los poseedores de buena fe; de que varios solicitantes, que vendieron y no querían volver, vieron en la restitución una manera de obtener nuevos ingresos tales como la indemnización económica; también se presenta la modalidad de “testaferrato”, quien compra barato, auspiciado por guerrilla o paramilitares; el proceso de la verdad se dificulta por lo temerosos que son los reincorporados y reincorporadas con el tema. Compara la “viveza” por parte de las víctimas que son beneficiados de las indemnizaciones, restituyen a las tierras y no las habitan y campesinos que no logran la restitución si habitan los territorios.

La Directora considera que no existe garantía de No repetición, la violencia es cíclica, considera que volverá la violencia. Destaca la comunicación con los solicitantes y demás instituciones de diferente nivel en grupos de Whastapp y plataformas institucionales. La formalización de varios centros educativos dificulto ciertas restituciones en esos predios debido a varias solicitudes y de cercanías-“linderos”, ve la dificultad del acceso a internet como una causa de que la población joven se dirija a las ciudades.

Respecto a los comités territoriales de seguridad y justicia transicional (se base en la no presencia de actores armados ilegales y de la libre sospecha de minas), el municipio de San Carlos es considerado libre de minas, aunque en la gerencia al escuchar a habitantes de la vereda Santa Elena, consideran de que hay probabilidad de presencia de dichas minas. La servidora recalca las sentencias que hablan sobre el ingreso de los beneficiarios a programas pero que debido a la falta de recursos económicos no logran ejecutar. Los informes de gestión del gobierno pasado (se refiere a los de 2016-2019) se encuentran en la Contraloría. Dice de que no hay conflictos bélicos pero si amenazas por restitución.

³⁴ Caudillo, dos veces presidente y padrino político de los últimos dos presidentes del país, Director del partido político de extrema derecha.

Diagrama de fallos de política y de los efectos inesperados, argumento central durante la etapa de implementación



