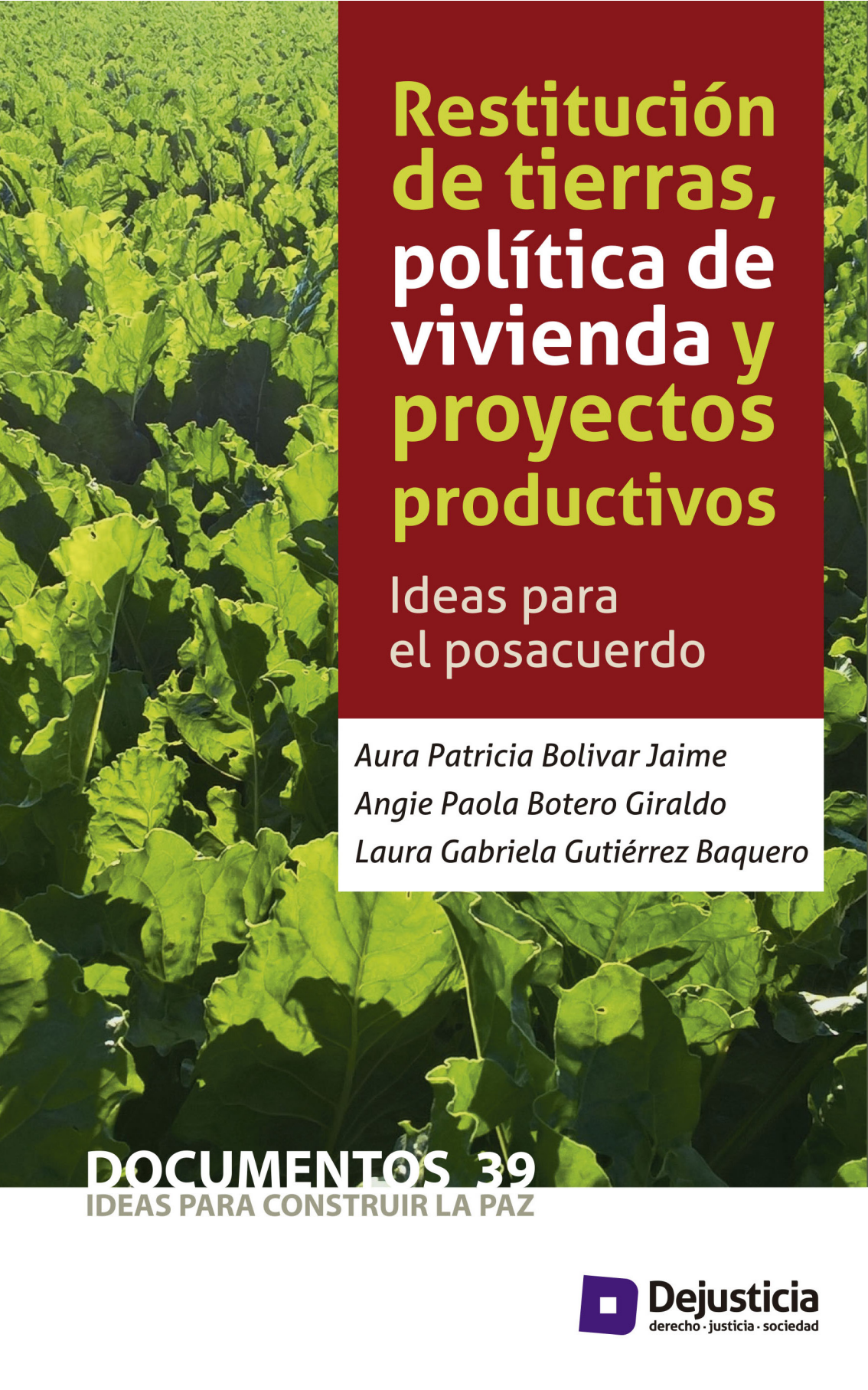




Restitución de tierras, política de vivienda y proyectos productivos

Ideas para
el posacuerdo

Aura Patricia Bolivar Jaime

Angie Paola Botero Giraldo

Laura Gabriela Gutiérrez Baquero

DOCUMENTOS 39
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ



Dejusticia
derecho · justicia · sociedad

AURA PATRICIA BOLIVAR JAIME

Abogada, especialista en Derecho Constitucional y magíster en Derecho de la Universidad Nacional. Becaria del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, postitulada en Derechos Humanos y Procesos de Democratización. Como coordinadora de la Línea de Justicia Transicional y Derechos de las Víctimas en Dejusticia, desarrolló investigaciones sobre justicia transicional y paz, derechos de las víctimas, política de atención, reparación y restitución de tierras.

ANGIE PAOLA BOTERO GIRALDO

Abogada, especialista en Derecho Administrativo y maestrante en Ciencias Económicas en la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido investigadora en el Observatorio Javeriano de Juventud y en el Área de Justicia Transicional de Dejusticia. También se ha desempeñado como consultora para la Cooperación Suiza - Cosude y el equipo de Acción sin Daño de la Universidad Nacional de Colombia en temas de restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011.

LAURA GABRIELA GUTIÉRREZ BAQUERO

Abogada y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Apoyó el litigio de casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. También trabajó en la Comisión Colombiana de Juristas como representante de las víctimas en el proceso de restitución de tierras. En Dejusticia se desempeñó como investigadora en el Área de Justicia Transicional y Restitución de Tierras.

Restitución de tierras, política de vivienda y proyectos productivos

**Ideas para
el posacuerdo**

Aura Patricia Bolívar Jaime

Angie Paola Botero Giraldo

Laura Gabriela Gutiérrez Baquero

Documentos Dejusticia 39

RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS

Ideas para el posacuerdo

ISBN: 978-958-5441-187 Versión impresa

978-958-5441-194 Versión digital

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: info@dejusticia.org

<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>

Creative Commons Attribution-Non Commercial Share-Alike License 2.5.



Revisión de textos: Emma Ariza

Preprensa: Marta Rojas

Cubierta: Alejandro Ospina

Impresión: Ediciones Antropos Ltda.

Bogotá, octubre 2017

Contenido

Ideas para construir la paz	9
Abreviaturas	13
Introducción	17
EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	25
Estándares normativos	25
Principios y ruta del proceso	28
Balance general de la implementación del Programa de Restitución de Tierras.....	30
POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA LA POBLACIÓN RESTITUIDA.....	49
La restitución de viviendas en la Ley 1448 de 2011: entre la reparación y el acceso preferente a la política social ordinaria	49
Diagnóstico de la implementación de los proyectos productivos en el proceso de restitución de tierras	71
DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES	89
Articulación del proceso de restitución de tierras con otras políticas sociales.....	89
Desafíos y recomendaciones para la etapa posacuerdo	101
ANEXO 1.....	120
Referencias	123

Ideas para construir la paz

César Rodríguez Garavito

DIRECTOR DE DEJUSTICIA

Con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le pone fin a una guerra de 52 años y cierra lo que la bibliografía especializada llama la etapa de negociación de la paz (*peace making*), estamos ahora ante los desafíos aún más complejos de la construcción de la paz (*peace building*).

Se trata de cumplir las promesas ambiciosas y necesarias del acuerdo en asuntos como una reforma agraria equitativa, la ampliación y profundización de la democracia, la desactivación de la violencia, la protección reforzada del medio ambiente, el giro de la política de drogas hacia un enfoque de salud pública, y el funcionamiento de un aparato de justicia transicional que garantice los derechos de las víctimas. Se trata también de hacer reformas y transformaciones pendientes y largamente adeudadas, que habrían sido necesarias con o sin un acuerdo de paz.

Con esta serie de documentos, en los que se presentan ideas para construir la paz, Dejusticia quiere aportar su grano de arena a estas formidables tareas colectivas. Hacemos énfasis en diagnósticos y propuestas para el corto y mediano plazos, aunque las transformaciones de fondo tomarán varias décadas. Así como fue preciso un cuarto de siglo para que cristalizara la aspiración pacífica de la Constitución de 1991, pasará otro tanto, incluso más, para terminar de sentar los cimientos de una sociedad menos desigual e injusta donde arraigue, por fin, la paz duradera.

En caso de que se pusiera fin al conflicto armado, los primeros años serán cruciales tanto para evitar el regreso a la violencia política como para trascenderla permanentemente. Ello implica esfuerzos tanto de construcción como de reconstrucción. De un lado, incluyen la construcción de políticas e instituciones sólidas que continúan siendo asignaturas pendientes y son esenciales en cualquier Estado, con o sin conflicto armado. Algunas fundamentales son un catastro y unos impuestos modernos sobre la tierra, controles imparciales y expeditos contra la corrupción política, inversiones decisivas en un sistema educativo innovador y equitativo que impulse el paso de una economía extractiva a una economía del conocimiento, reglas e instituciones que impulsen políticas fiscales y sociales redistributivas, y un ordenamiento territorial que permita desplegar el potencial de las regiones y promover un desarrollo sostenible. De otro lado, esos esfuerzos comprenderán la reconstrucción de instituciones que existen pero que deben ser reforzadas drásticamente. Entre ellas están las autoridades electorales para que sean transparentes e incluyentes, una justicia accesible y célere, y mecanismos eficaces de democracia participativa (desde presupuestos participativos hasta consultas populares en materia ambiental).

Al concentrarnos en las instituciones públicas, en esta colección asumimos un punto de partida ampliamente documentado en la sociología institucional: la heterogeneidad del Estado colombiano. La llamada “paradoja colombiana” –la coexistencia de la violencia y la estabilidad democrática, de la guerra en unos territorios y la relativa normalidad institucional en otros– tiene una contraparte en la estructura dispar de las instituciones públicas. Mientras que la misma institución puede ser sólida y meritocrática en las ciudades principales, puede estar capturada por poderes irregulares locales y carecer de la mínima infraestructura en la periferia colombiana. Por ello, y porque el futuro de la paz se juega en las regiones, en las publicaciones de esta colección intentamos prestar tanta, o más, atención a la periferia del país –incluidos los territorios más afectados por la violencia– que a los centros tradicionales de poder.

Conforme a la combinación de investigación y acción que marca el trabajo de Dejusticia, los documentos de esta serie persiguen tres objetivos, desplegados en sendas secciones de cada texto. En una primera sección se ofrece un diagnóstico de la situación de las instituciones y los problemas sociales de que se trate, basado en fuentes primarias y secundarias. En la segunda sección se destilan los principales desafíos

constructivos y reconstructivos de los que depende la solución del problema. Los documentos cierran con una sección de propuestas de reformas concretas destinadas a los actores estatales y de la sociedad civil que serán responsables de los procesos de construcción de la paz.

Con este enfoque y esta estructura, los documentos de la serie exploran una variedad de temas que corresponden a las líneas de trabajo de Dejusticia. Entre ellos se encuentran la justicia transicional, las políticas de tierras, la justicia ambiental, el acceso a la información, los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la justicia de género, la reforma a la justicia, las políticas de drogas y la financiación de la paz.

Esta serie de documentos es un verdadero esfuerzo colectivo. Como todas las publicaciones de Dejusticia, los borradores se nutrieron de las discusiones y los debates de nuestro seminario interno, así como de comentarios generosos de expertos externos. En esta ocasión, el trabajo colectivo fue aún más determinante, por cuanto comprendió un trabajo sostenido de cerca de un año, durante el cual afinamos la idea de la colección y fuimos dándole forma a medida que se desarrollaban los diálogos entre el Gobierno y las FARC.

Además de todo el equipo investigativo, la serie debe su existencia a la contribución decisiva del equipo administrativo, que se involucró también en los seminarios de discusión. En particular, el criterio editorial y la labor minuciosa de Elvia Sáenz y Marta Rojas fueron, como siempre, esenciales para que estos documentos vieran la luz. Si la colección aporta en algo a una paz estable y duradera, el trabajo de todos y todas habrá valido la pena.

Abreviaturas

ANT	Agencia Nacional de Tierras
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CGR	Contraloría General de la República
Cinep	Centro de Investigación y Educación Popular
Comisión de Seguimiento	Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CTAIPD	comités territoriales de atención integral
Daicma	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ENR	Primera encuesta nacional sobre la intención de retorno de la población víctima de despojo o abandono forzado de tierras
epsagro	entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural
ETPP	Equipo Técnico de Proyectos Productivos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FGN	Fiscalía General de la Nación
GED	goce efectivo de derechos
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAVD	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Misión Rural	Misión para la Transformación del Campo
ORRDPA	Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria
ORTC	Observatorio de la Restitución de Tierras en Colombia
PDET	programas de desarrollo agrario integral con enfoque territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPF	Proyecto Productivo Familiar
PPTP	Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada
Registro de Tierras	Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
Rupta	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
RUV	Registro Único de Víctimas
SENA	Sistema Nacional de Aprendizaje
sidra	subsidio integral directo de reforma agraria
Sipod	Sistema de Información para la Población Desplazada
Sisben	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales

smlmv salarios mínimos legales mensuales vigentes
SNARIV Sistema Nacional de Atención y Reparación
Integral a las Víctimas
SNR Superintendencia de Notariado y Registro
UAF Unidad Agrícola Familiar
Uariv Unidad Administrativa Especial
para la Atención y Reparación Integral
a las Víctimas
UNP Unidad Nacional de Protección
URT Unidad Administrativa Especial de Gestión
de Restitución de Tierras Despojadas

Introducción

Durante más de cinco décadas Colombia ha padecido un conflicto armado interno que ha producido un masivo y sistemático despojo de tierras, desplazamiento forzado de personas e intensificación de la concentración de la propiedad de la tierra (Reyes, 2009; Comisión de Seguimiento, 2009; PPTP, 2010; PNUD, 2011; IPC, 2011; URT, 2014). De hecho, para muchos especialistas, las disputas por el uso y la apropiación de la tierra no son consecuencia del conflicto armado, sino un factor estructural determinante del mismo (Perry, 1994; Grupo de Memoria Histórica, 2010; Restrepo y Bernal, 2014).

De acuerdo con las cifras oficiales, al 1.º de julio de 2016, el número de víctimas de desplazamiento forzado ascendía a 6.849.277 personas,¹ lo cual representa un poco más del 14 % de la población colombiana. Por su parte, la Contraloría General de la República señala que aproximadamente 7.073.897 de hectáreas fueron objeto de despojo y abandono en Colombia (CGR, 2015).

Esta situación representa una grave y prolongada crisis humanitaria que ha traído consigo la generalizada, masiva y continua vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento forzado. Lo anterior, sumado a la prolongada omisión de las autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo para expedir medidas tendientes a corregir este problema social, llevó en 2004 a la Corte Constitucional a declarar formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional.² En

1 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Registro Único de Víctimas. Consultado el 14 de junio de 2016. Recuperado de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

2 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda; 22 de enero de 2004.

consecuencia, este tribunal ordenó a las autoridades nacionales y territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, adoptar medidas estructurales que permitieran superar tal estado de cosas.

En virtud de este pronunciamiento y gracias a la movilización de las víctimas, organizaciones de la sociedad civil y otros actores, que demandaban la implementación de mecanismos jurídicos y políticas públicas de justicia transicional dirigidas a *reparar integralmente* los daños ocasionados por las continuas y generalizadas violaciones de los derechos humanos, fue expedida la Ley 1448 de 2011, “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, la cual estableció la acción de restitución de tierras como un procedimiento flexible y expedito con el propósito de: i) garantizar a las víctimas de despojo la restitución de los predios y el goce efectivo de sus derechos; y ii) evitar la legalización de los títulos sobre predios que fueron obtenidos por personas o empresas que apoyaron de manera directa o indirecta los desplazamientos o que se aprovecharon del contexto de violencia para adquirirlos.³

De acuerdo con lo anterior, la restitución busca hacer justicia a las víctimas revirtiendo los efectos del despojo, privando a los victimarios de las tierras ilegalmente apropiadas con ocasión del conflicto, o las que fueron adquiridas aprovechando las condiciones de extrema vulnerabilidad de las víctimas.

De igual manera, este proceso apunta a lograr el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas y promover retornos en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad,⁴ lo que le otorga un carácter especialísimo que no se limita a la restitución y formalización de los predios, sino que dignifica a las víctimas a través de la materialización y goce efectivo de sus derechos (GED). Esto exige acompañar el programa de restitución con la implementación de políticas públicas dirigidas a garantizar que la población restituida disfrute de los 14 componentes del retorno, lo que incluye una asistencia adecuada que los habilite para que alcancen condiciones de vida digna y consigan el restablecimiento de sus derechos.⁵

3 En el presente estudio no se abordarán los decretos leyes 4633 y 4635 de 2011, concernientes a la restitución de derechos territoriales de las comunidades indígenas y afrocolombianas, raizales y palenqueras, respectivamente, dadas las particularidades que presenta en su diseño e implementación, razón por la cual nos concentraremos en el análisis de la ruta campesina.

4 Ley 1448 de 2011, artículo 73.

5 Según la Corte Constitucional, la política pública sobre retorno comprende

Al respecto, la Ley de Víctimas incorporó dentro de sus principios la reparación transformadora,⁶ cuyo objetivo es lograr que la reparación no se limite a restaurar a las víctimas pobres a su situación anterior de precariedad material y de discriminación, sino que este proceso contribuya a “transformar” esas circunstancias de injusticia, que pudieron ser una de las causas del conflicto (Uprimny y Saffon, 2009).

El proceso de restitución contemplado en la ley tiene entonces, en su esencia, una vocación transformadora, al devolver a las víctimas su tierra, promoviendo al mismo tiempo la reconstrucción de un proyecto de vida digno y estable. En consecuencia, la Ley 1448 incorporó una serie de medidas o programas complementarios a la restitución jurídica y material de las tierras despojadas, tales como: programas de retorno efectivo, programas de reparación colectiva, medidas de atención en salud, educación, vivienda, entre otras, y medidas dirigidas a alcanzar una reparación integral y transformadora a las víctimas.

Con base en estos mandatos, jueces y magistrados han ordenado medidas dirigidas no solo a la formalización y restitución de los inmuebles, sino también a la atención y reparación integral a las víctimas a través de la entrega de subsidios para construir o mejorar la solución de vivienda, la entrega de proyectos productivos para garantizar su explotación y facilitar la estabilización socioeconómica de las víctimas y sus familias, el saneamiento de pasivos relacionados con el predio, la adecuación de vías, centros educativos y centros de salud, el acceso a servicios públicos, entre otras medidas, con el fin posibilitar retornos duraderos y en condiciones dignas, que aseguren la sostenibilidad de la restitución y, en últimas, permitan la transformación de las condiciones de vida de las víctimas, con la plena garantía de sus derechos fundamentales.⁷

más de 14 componentes para alcanzar el goce efectivo de los derechos: (i) identificación, (ii) salud, (iii) educación, (iv) alimentación adecuada, (v) vivienda, (vi) orientación ocupacional, (vii) reunificación familiar, (viii) atención psicosocial, (ix) tierras, (x) seguridad alimentaria, (xi) generación de ingresos y trabajo, (xii) servicios públicos, (xiii) vías y comunicaciones y (xiv) organización social.

6 Ley 1448 de 2011, artículo 25.

7 Para algunos autores, estas decisiones reflejan un activismo judicial en la especialidad de restitución de tierras, el cual puede ser contraproducente (Henao, 2015). Para otros, reflejan la naturaleza constitucional del juez de restitución de tierras, cuya obligación es: i) garantizar el derecho fundamental a la restitución de tierras y ii) incluir al campesinado en el sistema político, jurídico y económico (ORRDP, 2016). Con independencia de la

Si bien las medidas ordenadas son necesarias para garantizar a las víctimas un retorno en condiciones de dignidad y sostenibilidad, existe en la actualidad una preocupación por los riesgos que genera la judicialización de la política social, al convertir al juez en un dispensador de políticas públicas (Henao, 2015).⁸ Más allá de la discusión sobre las potencialidades y los riesgos de la judicialización,⁹ la búsqueda por avanzar en el restablecimiento y GED¹⁰ de la población víctima exige el diseño de estrategias

naturaleza de la acción, es posible señalar que estos fallos hacen parte del activismo dialógico (Rodríguez y Rodríguez, 2010), en tanto comparten las siguientes tres características: la primera, las sentencias dialógicas tienden a dictar órdenes más abiertas que las del activismo clásico. La segunda, la implementación de los fallos tiene lugar mediante mecanismos de seguimiento periódicos y públicos; sobre este punto cabe resaltar el artículo 102 de la Ley 1448 de 2011, pues los jueces y magistrados mantienen su competencia después del fallo, con el fin de dictar todas las medidas que garanticen el uso, goce y disposición de los predios restituidos o formalizados, como un claro ejemplo del mecanismo de seguimiento de los fallos. La tercera, los fallos dialógicos tienden a involucrar un espectro más amplio de actores sociales en ese proceso de seguimiento. Al respecto, como los jueces y magistrados mantienen la competencia después del fallo, el mecanismo de seguimiento de la sentencia son las audiencias de seguimiento, en donde participan las entidades involucradas y se contrastan las versiones con la participación de las víctimas.

- 8 Juan Carlos Henao (2015) ha señalado que esta facultad lleva a la ruptura del principio de igualdad de las víctimas y conduce a que las innumerables sentencias condenatorias sean de imposible cumplimiento. Adicionalmente, afirma el autor, esta intromisión del juez en temas de políticas públicas violenta los pilares de la responsabilidad civil, en la medida en que la reparación transformadora va mucho más allá de la reparación integral, atentando de este modo contra el principio de proporcionalidad de la condena.
- 9 En relación con este punto, Rodrigo Uprimny (2007) ha resaltado que la judicialización: i) cumple una función democrática esencial en la medida en que contribuye al reconocimiento y la protección judicial de derechos a favor de minorías estigmatizadas o de individuos; ii) puede desencadenar procesos de transformación política que tal vez hubieran sido imposibles desde adentro del sistema político; y iii) puede operar como un mecanismo de movilización social y política, en la medida en que permite empoderar a ciertos grupos sociales y les facilita su accionar social y político. Por otro parte, entre los riesgos de la judicialización ha señalado que: i) puede comportar una sobrecarga del aparato judicial, que terminaría por afectar la propia legitimidad de la administración de justicia, pues no tiene en el largo plazo la capacidad de enfrentar tales retos; ii) conduce en muchas ocasiones a un aplazamiento de las soluciones políticas necesarias para enfrentar ciertos problemas; y iii) puede acentuar la apatía ciudadana.
- 10 El objetivo de garantizar el GED de la población víctima puede cumplirse entonces por dos vías: la primera, con un fortalecimiento de la institucio-

que promuevan una mejor articulación del Programa de Restitución de Tierras con las políticas públicas sociales, implementadas por entidades e instituciones estatales a nivel nacional y territorial.¹¹

Aunque a la fecha existen algunos diseños normativos e institucionales en torno al derecho a la restitución y a los diversos componentes de la política de retorno, todavía se evidencia la ausencia de un diseño e implementación de planes integrales y cronogramas sectoriales de política que articulen en debida forma los programas de restitución, con las medidas de atención al retorno y las políticas sociales en los niveles nacional, departamental y municipal.

Sin eludir estos problemas, es necesario reconocer que el proceso de restitución ha generado un impacto considerable en distintos ámbitos, el cual merece ser evaluado en la actualidad para revisar en qué medida la restitución puede contribuir a la consolidación de una paz estable y duradera, componente que resulta de alta pertinencia frente a la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Precisamente, la mesa de negociación de La Habana abordó, como primer punto de la agenda, *una política de desarrollo rural integral* en la que se destacan: i) el acceso y uso de la tierra, ii) el impulso al desarrollo social integral rural con enfoque territorial, iii) el fortalecimiento de la infraestructura y adecuación de tierras, iv) el estímulo a la producción rural y v) la puesta en marcha de un sistema de soberanía alimentaria y nutricional de la población rural del país. La conciencia de los negociadores de la problemática de la ruralidad colombiana y los acuerdos alcanzados en este punto subrayan la necesidad de transformaciones en la estructura de tenencia y productividad de la propiedad rural como garantía para la consolidación de la paz.

En el mismo sentido, el acuerdo alcanzado en materia de derechos de las víctimas, en el punto 5.1.3.6, señala que con el fin de fortalecer y

nalidad local que garantice derechos sociales, lo que facilita la implementación de las órdenes o el cumplimiento de las sentencias. La segunda, mediante órdenes judiciales de carácter complejo, que por regla general han sido proferidas cuando el juez ha verificado que la institucionalidad en lo local es muy débil y existen graves falencias estructurales que generan una evidente desprotección de derechos.

11 Ejemplos de estas instituciones son: entidades territoriales, Incoder, IGAC, ORIP, Superintendencia de Notariado y Registro, notarías, SENA, algunos ministerios.

dinamizar los procesos de restitución de tierras en un escenario de fin del conflicto, se debe: i) garantizar la articulación entre los procesos de restitución de tierras y los procesos de reparación colectiva, los programas de desarrollo con enfoque territorial, así como los demás planes y programas que se deriven de la implementación del *Acuerdo final*; ii) concentrar los esfuerzos de restitución teniendo en cuenta los criterios técnicos de densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno, en los que se requiere mayor participación de las entidades territoriales para garantizar una reparación integral, observando además las recomendaciones y sugerencias sobre focalización territorial que tengan las organizaciones de víctimas y expertos en el tema; iii) brindar acompañamiento técnico y financiero a la población beneficiaria de los procesos de restitución para la reconstrucción de sus proyectos de vida y estrategias de generación de ingreso, estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito, estrategias de recuperación y reconstrucción del tejido social, fortalecimiento de los procesos organizativos y de construcción de la memoria histórica para la reconciliación; y iv) armonizar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas (en adelante, Registro de Tierras) y las posteriores sentencias que ordenan la restitución de tierras, con el Registro Único de Víctimas (RUV), con el fin de garantizar el acceso de las víctimas a las medidas de reparación.

Con estos retos para el posacuerdo es necesario evaluar los resultados de la implementación de la política de restitución, a fin de identificar sus buenas prácticas, oportunidades y necesidades de mejora. El documento que se desarrolla a continuación pretende examinar los resultados del proceso de restitución de tierras, haciendo énfasis en su articulación con las políticas de vivienda y generación de ingresos, componentes centrales que la restitución y el retorno requieren para garantizar a las víctimas restituidas condiciones de vida digna en términos de habitabilidad y sostenibilidad económica. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional,¹² órgano que en múltiples sentencias ha señalado que es deber del Estado otorgar a las víctimas un trato especial, preferente y prioritario, puntualmente en

12 Al respecto, ver Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-003 de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio; 19 de enero de 2016; T-218 de 2014. M. P. María Victoria Calle; 1.º de abril de 2014; T-740 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas; 25 de septiembre de 2014 y autos A-395 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán; 4 de septiembre de 2015 y A-008 de 2009. M. P. Manuel José Cepeda; 11 de agosto de 2006.

lo que respecta al derecho fundamental a la vivienda digna y a la implementación de políticas dirigidas a generar condiciones de sostenibilidad económica, teniendo en cuenta que el delito del desplazamiento supone el abandono forzado del lugar de residencia y la pérdida de condiciones para autosostenerse.

En consecuencia, este documento parte de la tesis según la cual la sostenibilidad del proceso de restitución depende de la implementación, articulación y complementariedad de esta política con otros esfuerzos dirigidos a fomentar condiciones para el retorno de las víctimas y su reintegración a la vida productiva en el campo, sin los cuales no sería posible garantizar el retorno en condiciones dignas y duraderas y lograr un desarrollo económico e inclusión social democrática.¹³ Lo anterior no exige necesariamente la existencia de políticas públicas de carácter social exclusivamente diseñadas para las víctimas restituidas, sino la formulación de políticas sociales lo suficientemente comprehensivas y flexibles que permitan adaptarse a las necesidades y exigencias que la atención y protección de la población víctima requiere.

En este sentido, nuestras reflexiones constituyen un insumo para identificar los posibles ajustes que requiere esta política, tarea urgente teniendo en cuenta la temporalidad de la ley,¹⁴ y la posible implementación del acuerdo de paz con las FARC que ha trazado como uno de sus objetivos fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras en un escenario de fin del conflicto.

Para cumplir este objetivo, el documento se divide en cuatro partes. En la primera se presenta un diagnóstico general del tema que nos ocupa, para lo cual se hará: i) un recuento de los principales estándares normativos en materia de restitución, ii) una breve descripción de la ruta de restitución y los principios que la orientan, y iii) un balance general

13 De acuerdo con la URT (2015a), “la restitución jurídica y material de las tierras abandonadas y despojadas por el conflicto armado interno, permitirá no solo responder a la deuda histórica con las víctimas (justicia restaurativa y reparadora), sino lograr que Colombia transite de un contexto de violencia a uno de paz (justicia transicional), con desarrollo económico e inclusión social democrática (justicia social)”. En este mismo sentido, para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “[l]a Ley de Víctimas no sólo busca devolver la tierra con su respectivo título de propiedad, sino también mejorar sus condiciones socioeconómicas para una vida más digna” (MADR, 2016).

14 La Ley 1448 de 2011, en su artículo 208 establece que esta rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de 10 años.

del proceso a cinco años de implementación de la ley y a casi tres años de haberse proferido la primera sentencia.

Una vez presentado este panorama general, en la segunda parte se hará una recapitulación de los principales diseños institucionales, de la política en materia de vivienda y los proyectos productivos para la población restituida, valorando al mismo tiempo los avances y principales obstáculos en la implementación de estas políticas.

En la tercera parte se abordarán los principales desafíos y recomendaciones en materia de implementación del proceso de restitución y la articulación y coordinación entre la política de restitución de tierras y las políticas sociales de vivienda y proyectos productivos. En consecuencia, en este apartado se recogerán algunas críticas hechas al proceso de restitución de tierras, de las cuales se espera dar unas líneas de respuesta. Adicionalmente, teniendo en cuenta que el acuerdo sobre víctimas, producido en el marco de las negociaciones con las FARC, reitera la importancia de fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras en un escenario de fin del conflicto, articulando este mecanismo a las políticas de retornos, reparación colectiva y desarrollo con enfoque territorial, resulta también oportuno debatir los principales desafíos que dicha propuesta implica en el contexto actual.

EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

El presente capítulo brinda un panorama general del proceso de restitución de tierras, para lo que se organiza en tres secciones. En la primera desarrolla brevemente los estándares normativos relacionados con el derecho a la restitución y su relación con la política de retornos. En la segunda presenta los principios que orientan la restitución y una aproximación a la ruta, identificando los propósitos de cada una de las tres fases del proceso. Finalmente, en la tercera sección expone un breve balance de la implementación de este proceso a cinco años de la expedición de la ley.

Estándares normativos

Los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario han sido reconocidos en una variedad de instrumentos nacionales e internacionales. En particular, diversos tratados, principios y tribunales han venido reconociendo el derecho de las víctimas a obtener una *reparación integral, pronta y efectiva* por los daños sufridos, lo cual exige implementar medidas específicas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.¹

En virtud de estos instrumentos, el Estado colombiano ha adquirido el deber internacional de adelantar todos los esfuerzos posibles para restituir a la víctima a la situación en que se encontraba antes de haberse perpetrado el crimen, lo cual puede comprender:

-
- 1 Al respecto, ver ONU. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado el 17 de julio de 1998, artículo 75 (ratificado por Colombia mediante la Ley 472 de 2002); Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Sentencia del 27 de agosto de 1998, párr. 48; Corte IDH. Caso Blake vs. Guatemala. Sentencia del 22 de enero de 1999, párr. 31; Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia. Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 221; Corte IDH. Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala. Sentencia de 24 de noviembre de 2009, párr. 226.

- El regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país,² decisión que en todo caso debe fundarse en una elección libre, informada e individual.³
- La reintegración de su empleo.⁴
- Una adecuada restitución de los bienes que abandonaron o les fueron despojados,⁵ lo cual incluye sus viviendas, tierras y demás patrimonio del que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente.⁶

Particularmente, en casos de desplazamiento, estos instrumentos establecen la necesidad de darle prevalencia a la restitución como medio preferente de reparación, derecho que es independiente de que se haga efectivo el retorno.⁷ En consecuencia, los Estados no pueden obligar a la población refugiada o desplazada a regresar a sus tierras, ni condicionar la restitución de las mismas al retorno previo de las víctimas y sus familias.

Estos lineamientos han sido recogidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tribunal que en varios pronunciamientos ha señalado que dichos instrumentos hacen parte del bloque de constitucionalidad y por ende constituyen criterios relevantes que el Estado debe tomar en cuenta en el momento de formular e implementar políticas públicas sobre la materia.⁸ En consonancia con lo anterior, este tribunal ha reiterado que el derecho a la restitución:

-
- 2 ONU. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado el 17 de julio de 1998, artículo 75 (ratificado por Colombia mediante la Ley 472 de 2002).
 - 3 ONU, Asamblea General. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17 de 28 de junio de 2005.
 - 4 ONU, Asamblea General. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Doc. Res/60/147 del 16 de diciembre de 2005.
 - 5 ONU. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado el 17 de julio de 1998, artículo 75 (ratificado por Colombia mediante la Ley 472 de 2002).
 - 6 ONU, Asamblea General. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17 de 28 de junio de 2005.
 - 7 *Idem.*
 - 8 Al respecto, ver Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-602 de 2003. M. P. Jaime Araújo Rentería; 23 de julio de 2003; T-278 de 2007. M. P. Nilson Pinilla Pinilla; 18 de abril de 2007 y T-1134 de 2008. M. P.

- Es un componente de la reparación integral de las víctimas.
- Es un derecho de carácter fundamental.
- Es la medida de reparación preferente.
- Es un elemento fundamental de la justicia retributiva por cuanto busca restablecer lo perdido y volver las cosas al estado en que se encontraban, antes de la vulneración de los derechos afectados.
- Comprende el derecho de las víctimas a que el Estado les conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma.
- Es un derecho en sí mismo con independencia de que se efectúe el retorno, o el restablecimiento definitivo en un lugar diferente al del origen.⁹

En relación con este último punto, los instrumentos internacionales¹⁰ y la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹¹ han reconocido que si bien la restitución es independiente del retorno, este último resulta fundamental, dado que constituye la forma de reparación o restitución de derechos por excelencia frente al desplazamiento forzado y el despojo, por cuanto permite avanzar de manera definitiva hacia su superación. En consecuencia, cada vez es mayor el reconocimiento de hecho y de derecho de la necesidad de implementar el proceso de restitución de la mano de la política de retornos como una solución que permita garantizar la sos-

Manuel José Cepeda Espinosa; 14 de noviembre de 2008.

- 9 Al respecto, ver Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-454 de 2006. M. P. Jaime Córdoba Triviño; 7 de junio de 2006; C-209 de 2007. M. P. Manuel José Cepeda; 21 de marzo de 2007; T-021 de 2007. M. P. Jaime Araújo Rentería; 25 de enero de 2007; T-821 de 2007. M. P. Catalina Botero Marino; 5 de octubre de 2007; T-159 de 2011. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; 10 de marzo de 2011; C-715 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas; 13 de septiembre de 2012; C-099 de 2013. M. P. María Victoria Calle; 27 de febrero de 2013; SU-254 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas; 25 de abril de 2013; C-912 de 2013. M. P. María Victoria Calle; 3 de diciembre de 2013; C-795 de 2014. M. P. Jorge Iván Palacio; 30 de octubre de 2014 y T-558 de 2015. M. P. María Victoria Calle; 27 de agosto de 2015.
- 10 Al respecto, ver *Manual para la aplicación de los Principios Pinheiro* (2007) y ONU, Asamblea General. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Doc. Res/60/147 del 16 de diciembre de 2005.
- 11 Corte Constitucional de Colombia. Autos A-202 de 2005; M. P. Humberto Sierra Porto; 29 de septiembre de 2005 y A-219 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas; 13 de octubre de 2011.

tenibilidad de los procesos y el avance en el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

Principios y ruta del proceso

En 2011 fue promulgada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras,¹² la cual consagra el derecho de las víctimas a ser reparadas de manera adecuada, diferencial, transformadora y efectiva y comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En relación con la restitución, esta ley establece que los *principios* que la rigen son:

1. *Carácter preferente*: La restitución y las acciones complementarias implementadas con posterioridad a este proceso constituyen el mecanismo prioritario de la reparación integral.
2. *Independencia*: El derecho a la restitución es un derecho en sí mismo y es independiente del retorno efectivo.
3. *Progresividad*: Las medidas de restitución se implementarán de manera progresiva para garantizar el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas.
4. *Estabilización*: Las víctimas tienen el derecho a retornar o a ser reubicadas voluntariamente en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad.
5. *Seguridad jurídica*: Las medidas de restitución deben garantizar la seguridad jurídica y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Adicionalmente, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución.
6. *Prevención*: El programa de restitución debe contribuir a prevenir el desplazamiento forzado, y a proteger la vida e integridad de los reclamantes así como sus derechos sobre la tierra, los cuales gozarán de protección jurídica y física.
7. *Participación*: La planificación y gestión del retorno o reubicación deben contar con la plena participación de las víctimas.
8. *Prevalencia constitucional*: Las autoridades administrativas y judiciales deben garantizar los derechos de las víctimas, los cuales gozan de protección constitucional. Adicionalmente, se restituirá

12 Congreso de Colombia. Ley 1448 de 2011, por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial.

Con el fin de hacer efectivos los objetivos propuestos y asegurar la integridad de los principios que la orientan, el legislador optó por un procedimiento especial de carácter mixto, compuesto por tres etapas: administrativa, judicial y posfallo.

1. *Etapla administrativa*: La URT es la responsable de esta etapa, durante la cual debe recibir las reclamaciones, documentar los casos y determinar si el predio ingresa o no al Registro de Tierras. De acuerdo con la normatividad vigente,¹³ la URT deberá inscribir un predio en el Registro de Tierras cuando: (i) el solicitante fue despojado de su predio o se vio obligado a abandonarlo; (ii) con posterioridad al 1.º de enero de 1991; (iii) el despojo o abandono se configuró con ocasión del conflicto armado¹⁴ y (iv) en el momento del abandono o despojo, el solicitante era propietario, poseedor u ocupante.
2. *Etapla judicial*: Una vez inscrito el predio en el Registro de Tierras, la víctima puede activar la etapa judicial a través de la presentación de una solicitud ante un juez especializado en restitución, quien deberá determinar si hay lugar o no a la restitución del predio. Además de la restitución jurídica y material del predio, el juez deberá ordenar todas las medidas necesarias, a fin de garantizar a los solicitantes la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas.¹⁵ En los casos donde se presentan opositores, la competencia para resolver la solicitud

13 Ley 1448 de 2011, artículo 75 y Decreto 1071 de 2015, artículos 2.15.1.1.1 y 2.15.1.4.5.

14 Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado: “A juicio de la Corte, dado el sentido amplio que tiene la noción de conflicto armado interno y las complejidades y evolución permanente del mismo, para establecer la condición de víctima al amparo de la Ley 1448 de 2011, el operador jurídico debe examinar en cada caso concreto las circunstancias en que se ha producido una grave violación de los derechos humanos o del Derecho Internacional Humanitario, y el contexto en que ocurrieron los hechos, para determinar si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno, y en todo caso, si existe duda, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ésta debe resolverse a favor de la víctima” (Sentencia C-781 de 2011).

15 Al respecto, ver Ley 1448 de 2011, artículo 91.

es adquirida por los magistrados especializados en restitución, quienes deberán ordenar las compensaciones económicas a favor de los terceros y opositores que probaron la buena fe exenta de culpa.¹⁶

3. *Etapa posfallo*: De acuerdo con la ley, jueces y magistrados mantendrán la competencia sobre el caso con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos del restituido y su familia. En consecuencia, los operadores judiciales tienen un papel central con posterioridad a la promulgación de su fallo, a fin de garantizar que las órdenes sean cumplidas y se propenda hacia la estabilización socioeconómica de quienes han sido restituidos.¹⁷ Adicionalmente, durante esta etapa la URT debe realizar acciones de articulación y monitoreo a las órdenes dadas por los jueces en las sentencias.

Balance general de la implementación del Programa de Restitución de Tierras¹⁸

Si bien con este estudio no pretendemos concentrarnos en la evaluación detallada de la política de restitución de tierras, consideramos necesario presentar los elementos más relevantes que su implementación plantea para: i) el debate sobre la articulación de este programa con la política de retornos y la política pública social (de carácter no transicional); ii) el fortalecimiento de este programa en el proceso de implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

-
- 16 Probar la buena fe exenta de culpa exige demostrar que se actuó con la debida diligencia, adelantando todas las gestiones necesarias para verificar: i) que la venta u ocupación del predio no fue producto de la violencia existente en la zona, y ii) que el negocio por medio del cual se adquirió el predio cumplió con todos los requisitos exigidos por la ley.
 - 17 El artículo 102 de la Ley 1448 de 2011 establece: “Después de dictar sentencia, el juez o magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias”.
 - 18 Para la elaboración de este apartado se tomaron como referencia informes institucionales de gestión y rendición de cuentas de las autoridades competentes, informes elaborados por otros investigadores o instituciones en materia de implementación de la política, e información recabada en diversos encuentros con las autoridades concernidas.

Algunos elementos de contexto

Antes de presentar un breve balance de la política de restitución es relevante reiterar algunos elementos del contexto colombiano que la convierten en un proceso difícil:

En primer lugar, como señalamos con anterioridad, el fenómeno de desplazamiento y despojo en el país ha tenido un carácter masivo y sistemático. Así, de acuerdo con la CGR, aproximadamente 7.073.897 de hectáreas fueron objeto de despojo y abandono en Colombia hasta el año 2014 (CGR, 2015), afectando aproximadamente al 14 % de la población colombiana. En consecuencia, la política de restitución enfrenta un primer reto relacionado con la magnitud del fenómeno que se pretende revertir.

En segundo lugar, en Colombia tenemos un índice histórico de informalidad en la tenencia de la tierra y un enorme atraso en los sistemas de información predial. Con arreglo a la información oficial, en la actualidad el 63,9 % del territorio tiene catastros desactualizados (Conpes, 2016). Adicionalmente, este año la SNR está en la consecución de un nuevo sistema de información registral para la migración e integración de los sistemas de información (SNR, 2016), circunstancia que evidencia la ausencia de un sistema de información predial completo y actualizado. La informalidad y el atraso de estos sistemas generan incertidumbres sobre los derechos patrimoniales existentes, haciendo más complejo, en términos probatorios, el proceso de restitución.

En tercer lugar, la debilidad del Estado en varias regiones del país ha facilitado el despojo de tierras y territorios, razón por la cual es necesario consolidar al Estado en los territorios a fin de revertir el despojo y evitar que este siga ocurriendo.

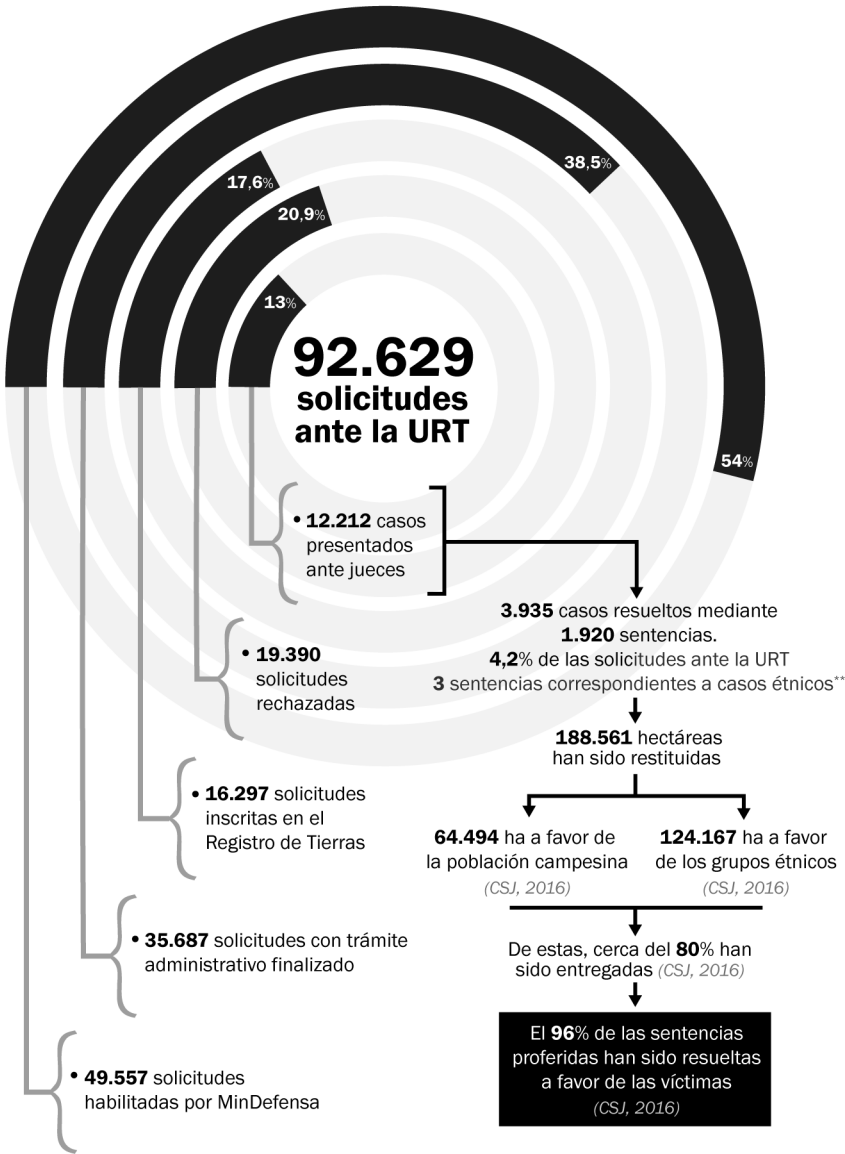
Finalmente, el proceso de restitución se está implementando en medio del conflicto, lo que plantea enormes desafíos en términos de seguridad para los reclamantes y funcionarios encargados de la implementación de esta política.

El conjunto de elementos señalados previamente muestra no solo la importancia de avanzar con el proceso de restitución de tierras en el país, sino las dificultades a las que se enfrenta la institucionalidad de cara a cumplir con los propósitos trazados. Los resultados en términos de cifras evidencian esta complejidad.

Aunque para la URT el avance de la política ha sido importante, pues se han resuelto un poco más del 25 % de las solicitudes presentadas, para algunas organizaciones de la sociedad civil, como el Observatorio de

Etapas del proceso

De acuerdo con cifras oficiales,* hasta julio de 2016:



* Estadísticas de Restitución de Tierras. Recuperadas de <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

** Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia. Sentencia del 23 de septiembre de 2014. Solicitante: Resguardo Indígena Embera Katío del Alto Andágueda, Chocó; Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán. Sentencia del 1° de julio de 2015. Solicitante: Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí, Cauca; Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó. Sentencia del 5 de abril de 2016. Solicitante: Comunidad Embera del Resguardo Dogibi.

Restitución y Regulación de la Propiedad Rural, el resultado de esta política en términos de cifras es muy limitado (ORRPR, 2015), y es necesario reconsiderar los diseños institucionales de la restitución para alcanzar los objetivos que se trazaron durante su vigencia (Gutiérrez, 2013).

En todo caso, es importante señalar que la restitución vía Ley 1448 ha sido más significativa y eficaz que otras leyes destinadas a tales efectos. Así, por ejemplo, en virtud de la Ley de Extinción de Dominio, después de 14 años de implementación, se habían restituido 891 predios (Presidencia de la República, 2016). Peor escenario muestra la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) que después de 11 años de implementación ha restituido a las víctimas 239 bienes (FGN, 2016), de los cuales 59 son predios (Presidencia de la República, 2016).

Si bien las cifras son relevantes para examinar algunos resultados de la política, es necesario adelantar una evaluación de carácter más cualitativo que permita identificar avances, dificultades, cuellos de botella y retos actuales del proceso de restitución.

Universo de solicitudes presentadas

Con base en la información contenida en el RUPD y el Rupta, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) calculó en 2011 que durante los diez años de vigencia de la ley, la meta global de solicitudes atendidas por la URT sería de 360.000, con la perspectiva de que 215.000 casos serían objeto de restitución, 85.000 de compensación y las 60.000 restantes corresponderían a zonas no adjudicables o a reclamaciones de tenedores que están por fuera de la ley (Conpes, 2011).

No obstante, a cinco años de vigencia de la ley se han presentado un poco más de 92.000 solicitudes, es decir el 25 % de las proyectadas. Más allá del debate sobre la revisión y actualización de las cifras sobre las metas del proceso de restitución,¹⁹ vale la pena reflexionar sobre las condiciones de seguridad y las estrategias de difusión y divulgación de la ley.

Seguridad

La falta de condiciones de seguridad en gran parte del territorio nacional es una de las razones que puede explicar la inhibición de varias víctimas a presentar sus solicitudes. Así, de acuerdo con la información del Cinep (2015), desde el inicio de la política de restitución, en 2011 y hasta marzo de 2015, se habían identificado 49 homicidios y 367 amenazas en contra

19 De acuerdo con la URT, el número de hectáreas por restituir está más alrededor de los 2 millones que de los 6 millones (URT, 2015a).

de víctimas reclamantes de tierras, sus familiares, defensores de derechos humanos acompañantes y funcionarios públicos.

En este mismo sentido se pronunció el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que en su más reciente informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia (CDH, 2016) señaló que los grupos armados posdesmovilización y actores conexos socavaban constantemente la restitución de tierras mediante amenazas, hostigamientos e incluso homicidios de campesinos despojados de sus tierras, reclamantes de tierras o sus familiares. Al respecto, el director de la URT, Ricardo Sabogal, confirmó que a junio de 2016 se habían presentado más de 700 denuncias de amenazas contra reclamantes (*El Tiempo*, 2016).

Si bien la Unidad Nacional de Protección (UNP) ha otorgado a reclamantes en riesgo medidas de protección, esta estrategia no se ha acompañado de acciones efectivas para la investigación, juzgamiento y sanción a los responsables de estas violaciones, razón por la cual la mayoría de estos delitos siguen en total impunidad.²⁰ La falta de justicia y la consecuente persistencia del control de tierras despojadas por parte de actores legales o ilegales, evidencian la magnitud de los desafíos en términos de protección y seguridad no sólo para las víctimas y sus familiares, sino también para los funcionarios que adelantan esos procesos, los líderes y las organizaciones sociales que acompañan la implementación de la política de restitución.²¹

Si bien la desmovilización de la guerrilla puede constituir una oportunidad para que víctimas de despojo y abandono que aún no se han acercado al proceso presenten sus solicitudes de restitución, en muchas zonas del país la presencia de otros actores armados puede agudizar los riesgos

20 Hasta abril de 2015, de los 173 procesos sobre delitos de amenazas, homicidios y otros relacionados con líderes y reclamantes de tierras a nivel nacional, 171 procesos estaban en etapa de indagación, uno en juicio y solamente uno con sentencia (Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Segundo Informe al Congreso de la República: 2014-2015. Recuperado de http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/195060160/Segundo_inf_ley_victimtas2015.pdf/b16d3ceb-f064-4db1-b6a3-1a241d06757a).

21 A la fecha se han registrado 14 muertes de reclamantes de tierras. Al respecto, ver Hsbnoticias.com (2016). Aumentan jueces para agilizar procesos de restitución de tierras en Nariño. *Hsbnoticias.com*. 20 de junio de 2016. Recuperado de <http://hsbnoticias.com/noticias/nacional/aumentan-jueces-para-agilizar-procesos-de-restitucion-de-tie-216857>

existentes, empleando la violencia y la intimidación para evitar la restitución de las tierras y el retorno de los restituidos.

Difusión de la ley

Además de los problemas de seguridad, existe todavía un amplio desconocimiento del proceso por parte de la población rural.

Al respecto, el segundo reporte de la Encuesta de opinión sobre los problemas agrarios en Colombia,²² adelantada por el ORRDPA (2015), señaló que aproximadamente la mitad de los encuestados desconoce en qué consiste el proceso de restitución de tierras.

Adicionalmente, personeros, enlaces municipales de víctimas, defensores del pueblo y otros funcionarios de entidades relacionadas con el proceso de restitución de tierras, no han sido debidamente capacitados sobre el programa de restitución, razón por la cual no hay una suficiente y apropiada difusión de la ley en los territorios (Hincapié y Pulido, 2016). Lo anterior demuestra que aún hoy persisten las condiciones sistemáticas de falta de información a la población desplazada sobre el contenido de sus derechos, los mecanismos que aseguran su goce efectivo, las rutas de acceso, las entidades responsables, entre otros elementos, circunstancia que dificulta considerablemente el acceso de las víctimas a estos programas. Esta desinformación constituye además un incumplimiento de las entidades del Estado al deber de suministrar información pertinente, eficaz y oportuna a estos grupos de especial protección, dirigida a facilitar y promover la atención de sus necesidades con un grado de diligencia y celeridad.

Si bien la URT en sus inicios llevó a cabo varias jornadas de información y socialización del proceso de restitución de tierras (URT, 2014), durante los últimos dos años esta estrategia se ha frenado considerablemente, en primer lugar, porque se ha priorizado la evacuación del ciento por ciento de las solicitudes presentadas en varias regiones del país, por lo cual la URT ha concentrado sus esfuerzos en la tramitación de las

22 Ficha técnica: para esta encuesta fue seleccionada una muestra de 1.736 personas, hombres y mujeres mayores de edad, habitantes de zonas rurales y urbanas entre el 22 de agosto y el 8 de septiembre de 2014, en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Manizales, Barrancabermeja, Ibagué, Tunja, Yopal, Popayán, Girardot, Sogamoso, Acacías, Riohacha, Puerto Gaitán, Cartago, Pitalito, Santa Rosa de Cabal, El Cerrito, El Carmen de Viboral, Miraflores, Hato Corozal, Mapiripán, Paz de Ariporo, La Tebaida, Valle de San Juan, La Cumbre y Calamar (Observatorio de Restitución, 2015).

solicitudes ya presentadas (URT, 2015); y en segundo lugar, por el recorte presupuestal que sufrió esta entidad como consecuencia del déficit fiscal del país para el año 2016.

La falta de condiciones de seguridad sumada a la insuficiente difusión de la ley (Hincapié y Pulido, 2016) y el desconocimiento de los derechos por parte de potenciales beneficiarios del programa de restitución son factores que sin duda afectan la posibilidad de que la política beneficie a todo el universo de víctimas que fueron despojadas de sus tierras o se vieron obligadas a abandonarlas con ocasión del conflicto armado.

La implementación de correctivos dirigidos a garantizar la seguridad e integridad de los reclamantes, sus familiares y otros acompañantes, así como la efectiva difusión de la ley hacia la población rural, son tareas urgentes que podrían activar la presentación de solicitudes en las zonas golpeadas por el conflicto armado, donde aun no se conoce el proceso o existe desconfianza sobre los efectos de la intervención en el mismo.

Macrofocalización y microfocalización

La macrofocalización (Decreto 440 de 2016, artículo 1.º), o primera instancia del proceso de focalización, se define como un proceso administrativo de coordinación interinstitucional de delimitación de unas macrozonas en las cuales se puede implementar el Registro de Tierras. Esta gestión es realizada de manera conjunta por los ministros de Defensa Nacional y Agricultura y Desarrollo Rural o sus delegados, con base en los datos de seguridad e identificación de riesgos dentro de las respectivas áreas geográficas. Para la toma de estas decisiones, los ministros deben tener en cuenta el concepto de seguridad suministrado por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT).²³

Por su parte, la microfocalización se entiende como un segundo proceso administrativo de coordinación interinstitucional que, a partir de una macrofocalización, define las áreas geográficas (municipios, veredas, corregimientos, sectores o predios) donde la URT puede adelantar las actuaciones administrativas tendientes a la inscripción de predios en el Registro de Tierras, para lo cual de manera previa debe convocar al Comité

23 El CI2RT es una mesa de trabajo conformada por los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia, e instituciones gubernamentales cuyo propósito es elaborar conceptos como insumo para la adopción de decisiones que garanticen la protección y la seguridad del proceso de restitución de tierras.

Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (COLR).²⁴

De acuerdo con las cifras de la URT, el 54 % de las solicitudes de restitución han sido habilitadas por el Ministerio de Defensa para dar inicio al proceso de restitución. Esta situación demuestra que a pesar de los esfuerzos adelantados, la falta de seguridad sigue siendo uno de los principales factores que ha impedido el avance de la política. Con todo, más allá del obstáculo que esto pueda significar, es necesario reconocer que la macro y microfocalización son procesos que evitan la generación de escenarios que puedan poner en riesgo a los solicitantes, a las instituciones y a los funcionarios que participan en el proceso.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-679 de 2015, determinó que si bien es cierto la microfocalización no lesiona derechos fundamentales, sí se presentan retos y dificultades que pueden devenir en la vulneración de derechos. Con el fin de evitar estas situaciones, la Corte sostuvo:

[L]a Unidad tiene la obligación de ofrecer una respuesta suficiente de manera que la víctima obtenga de ella la información completa, sustentada fáctica y jurídicamente, oportuna, periódica y razonable acerca de por qué no ha focalizado la zona. En ese orden, la Unidad deberá, oportunamente, comprobar uno de los tres criterios fijados en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, los cuales constituirán la única razón para negar la microfocalización.

Lo anterior es así por cuanto, en algunos casos, la tardanza en materia de macro y microfocalización resulta razonable cuando son hechos violentos los que impiden iniciar el proceso o cuando en la zona hay presencia de minas antipersonales u otros artefactos explosivos. En relación con este último punto, según las cifras oficiales (Daicma, 2016), el 56,49 % de los predios solicitados en restitución están ubicados en municipios con alta afectación de minas antipersonal, y el 24,35 % en municipios de media afectación. En estos casos, iniciar procesos de restitución sin haber adelantado las acciones de desminado pondría en grave riesgo la vida e integridad de los funcionarios y de los reclamantes.

24 Ver Decreto 599 de 2012 “Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la microfocalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”.

Teniendo en cuenta estos factores resulta imprescindible persistir en la búsqueda de alternativas para garantizar la seguridad y protección de los reclamantes y funcionarios de restitución, con el fin de asegurar la materialización del derecho a la restitución.

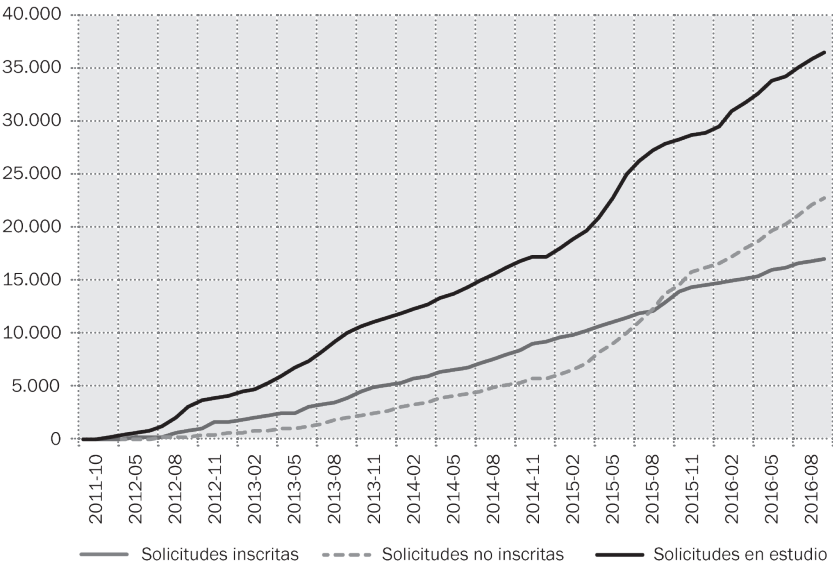
Adicionalmente, y con el fin de que la respuesta del Estado sea oportuna y razonable, es imperativo que las entidades concernidas en estos procesos adopten *planes estratégicos* que den cuenta de cómo y cuándo se va a satisfacer, en su totalidad, el derecho a la restitución. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en varios pronunciamientos, donde ha ordenado no sólo la adopción de estos planes estratégicos, sino también, en aquellos casos donde resulta imposible jurídica o materialmente el restablecimiento de los derechos sobre la tierra, la adopción de alternativas (previstas en la Ley 1448 de 2011), como la indemnización y/o compensación de derechos.²⁵

Solicitudes excluidas del Registro

Es importante llamar la atención por el elevado número de solicitudes excluidas del Registro de Tierras durante el último año y la imposibilidad de acceder a información que dé cuenta de las razones que explican este hecho.

GRÁFICA 1

Total nacional - Solicitudes



FUENTE: URT (2016). Estadísticas etapa administrativa.

25 Corte Constitucional, Sentencia T-679 de 2015. M. P. Luis Ernesto Vargas; 3 de noviembre de 2015.

Como se puede ver en la gráfica 1, desde el mes de abril de 2015 se incrementó exponencialmente el número de solicitudes excluidas del Registro de Tierras. Este hecho coincide con la fecha de inicio de la estrategia 20-15 de la URT, orientada a evacuar durante ese año la totalidad de las solicitudes de restitución presentadas en ocho regiones del país,²⁶ concentradas en la costa norte y el centro (URT, 2015). De acuerdo con varios funcionarios de la URT (entrevistas 16 a 18) y algunos especialistas en el proceso (entrevistas 22 y 23), la presión por el cumplimiento de metas sacrificó no solo la calidad de muchos procedimientos que se adelantan en la ruta administrativa, sino que además se convirtió en un incentivo perverso para excluir a solicitantes del registro, sobre todo en aquellos casos donde la documentación resulta insuficiente.

Otra razón por la cual se han excluido solicitudes en el Registro de Tierras tiene que ver con la información que han remitido otras entidades a la URT para adelantar el proceso de restitución, pues dichas solicitudes no cuentan con los datos mínimos necesarios para documentar los casos y registrarlas, ni los datos de contacto de los reclamantes, lo cual constituye un serio obstáculo para que la URT pueda ubicar a las víctimas para ampliar sus solicitudes y agilizar su inclusión en el Registro de Tierras (Hincapié y Pulido, 2016 y entrevista 19). Por lo anterior, en muchos de estos casos, las solicitudes remitidas por otras entidades han sido excluidas del Registro.

Represamiento de solicitudes en la etapa judicial

A la fecha, el 68 % de las solicitudes (8.227) presentadas ante los despachos de restitución no han sido resueltas. Aunque esta situación obedece a distintas razones, el magistrado Nelson Raúl Correa, coordinador de Restitución de Tierras en el interior de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura,²⁷ ha resaltado las siguientes:

1. El elevado número de tutelas que deben resolver los despachos de restitución: Dado que estos procesos deben ser resueltos de manera prioritaria y urgente, los jueces y magistrados especializados en restitución deben dedicar prioritariamente su tiempo a la

26 Los departamentos priorizados por la estrategia 20-15 fueron: Atlántico, Magdalena, Bolívar, Cesar, Sucre, Cundinamarca, Santander, Caldas y Quindío.

27 Información suministrada por el magistrado Néstor Raúl Correa a Caracol Radio, el 11 de junio de 2016. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2016/06/11/judicial/1465657823_079769.html

resolución de los mismos, lo cual termina generando congestión de los procesos de restitución.

2. Problemas con la identificación plena de los predios a restituir: En muchos casos, la información de la extensión y linderos del predio consignada en distintas bases de datos y en la solicitud es contradictoria, lo que implica la repetición de las labores de individualización de los predios objeto del proceso de restitución en la etapa judicial.
3. El número de jueces y magistrados que se requieren para resolver las 8.000 solicitudes ya presentadas, más las 5.000 que la URT ha anunciado entregar durante este semestre, es mayor al que actualmente se encuentra vinculado a la especialidad.²⁸ De acuerdo con el magistrado Correa, se requiere la contratación de 3 magistrados y cerca de 17 jueces más. Con tal fin, recientemente el Gobierno nacional entregó recursos adicionales a la Rama Judicial para acelerar el proceso de restitución mediante la designación de nuevos jueces y magistrados especializados en el tema.²⁹

Además de los problemas enunciados, jueces y magistrados especializados en restitución resaltan dos dificultades adicionales. La primera está relacionada con la debilidad técnica de los contextos y la insuficiencia probatoria de la demanda. Según los jueces y magistrados entrevistados, en muchos casos las solicitudes o demandas no vienen acompañadas de los elementos probatorios necesarios para determinar si hay lugar o no a la restitución, lo que exige una mayor labor probatoria en la etapa judicial, dilatando la resolución de los casos.

En particular, frente a las dificultades con la identificación plena de los predios –catastro³⁰ y registro–, es importante señalar que estas obedecen a factores más estructurales, entre los que se resaltan:

28 En la actualidad la especialidad de restitución de tierras cuenta con 40 jueces y 15 magistrados.

29 Redacción Judicial. Rama Judicial recibió \$12.000 millones para acelerar restitución de tierras. *El Espectador*, 4 de marzo de 2017. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/rama-judicial-recibio-12000-millones-para-acelerar-restitucion-de-tierras-articulo-682987>

30 De acuerdo con la Resolución 070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

1. la precaria información institucional disponible sobre los predios debido a la alta informalidad en la tenencia de la tierra (Misión para la Transformación del Campo, 2015),
2. la dispersión de la información catastral existente,³¹
3. la desactualización de la información catastral,³²
4. inconsistencias de la información de catastro y registro (Conpes, 2016),
5. los retrasos en el proceso de interrelación de la información de catastro y registro,³³
6. no coincidencia de información institucional con la realidad en terreno (Conpes, 2016),
7. la inexistencia de inventario de baldíos (Misión para la Transformación del Campo, 2015; Conpes, 2016),
8. deterioro o pérdida de información del Incoder. (Incoder, 2015)

Adicionalmente, los funcionarios judiciales entrevistados enunciaron que la labor de acompañamiento en la etapa posfallo ha rebasado la capacidad operativa disponible de los despachos. Lo anterior ha sucedido por cuanto, en algunas territoriales, la URT no ha asumido el liderazgo necesario para garantizar la articulación interinstitucional para el monitoreo y cumplimiento de las órdenes proferidas en los fallos de restitución de tierras,³⁴ ni la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas

31 En Colombia actualmente existen cinco autoridades catastrales: i) el IGAC, y los catastros descentralizados de ii) Bogotá, iii) Cali, iv) Antioquia y iv) Medellín.

32 El catastro que rige actualmente en el país data del año 1983. Su fin primordial es el recaudo del impuesto predial y no da cuenta de la realidad inmobiliaria rural del país. Adicionalmente, Colombia cuenta con una extensión de 114.174.800 hectáreas y 1.101 municipios, tiene 15.468.961 predios o inmuebles, de los cuales 11.416.874 son urbanos y 4.052.087 rurales. El catastro urbano muestra que están actualizados 6.083.244 predios en 660 municipios y desactualizados 3.999.064 correspondientes a 331 municipios; mientras en catastro rural hay 1.413.975 predios actualizados en 340 municipios y desactualizados 1.972.451 en 576 municipios. Información recuperada de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Modernizaci%C3%B3n-del-catastro-rural,-clave-en-la-transformaci%C3%B3n-del-campo.aspx>.

33 La interrelación registro-catastro es un sistema técnico que permite enlazar los datos prediales del registro y del catastro a fin de facilitar el intercambio de información interinstitucional, la consulta, la unificación y la actualización de los datos de acuerdo con los cambios que experimente un predio (SNR, 2013).

34 Si bien la URT cuenta con el Grupo de Gestión SNARIV, cuyo objetivo es

(Uariv) ha adelantado actividades mínimas en este proceso como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Estas circunstancias, sumadas a la expedición de nuevas sentencias, han exigido de los jueces y magistrados una labor más dispendiosa en la etapa posfallo, profiriendo nuevos requerimientos, solicitando informes, adelantando audiencias públicas de seguimiento (individuales, colectivas y temáticas), entre otras estrategias dirigidas a garantizar que las distintas entidades concernidas en el proceso cumplan las órdenes proferidas (entrevistas 7 a 10).

Intención y condiciones para el retorno

En relación con la intención de retorno a los predios rurales restituidos, según la Primera encuesta nacional sobre la intención de retorno de la población víctima de despojo o abandono forzado de tierras (ENR), el 72,6 % de los encuestados restituidos han retornado o esperan retornar plenamente al predio;³⁵ el 12,8 % espera retornar únicamente para explotar económicamente el predio; el 2,3 % espera aprovechar económicamente el predio sin retornar; el 10 % no ha definido su uso y el 1 % espera un retorno indirecto por parte de familiares (Codhes, 2016).

El 41 % de quienes optaron por el retorno directo pleno, lo habían hecho antes de la entrega material formal. En relación con las motivaciones para el retorno, el 66,1 % manifestó que la situación económica o familiar fue la circunstancia que los obligó, sin que dichas familias hubiesen recibido en muchos casos algún tipo de apoyo para adelantarlos (61,8 %). Lo anterior demuestra que el principal factor que motiva el retorno está asociado a la necesidad de sostenimiento y a la subsistencia mínima (Codhes, 2016).

impulsar la coordinación interinstitucional para propender hacia la restitución integral de las víctimas, diseñando y poniendo en marcha la estrategia de monitoreo a fallos de restitución, aún persisten problemas de coordinación en el ámbito territorial por cuanto no todos los entes territoriales (alcaldías y gobernaciones) y otras entidades concernidas en la etapa posfallo (CAR, Catastros descentralizados, empresas de servicios públicos, entre otras) cuentan con estrategias y planes de acción que incluyan acciones concretas y recursos a favor de la restitución de las tierras, lo que dificulta el cumplimiento de las órdenes tendientes a materializar y efectivizar los derechos de la población víctima.

- 35** De acuerdo con los parámetros de la ENR, la noción de retorno pleno implica volver para habitar el predio y explotarlo económicamente. Se diferencia del retorno económico directo porque este implica la explotación del predio sin habitarlo (Codhes, 2016).

En relación con la existencia de condiciones del predio restituído, los encuestados señalaron lo siguiente:

TABLA 1

Condiciones	%
Medio ambiente sano	75,1
Seguridad para bienes y personas	69,5
Servicios de educación	49,5
Condiciones para que los hechos que ocasionaron el despojo no se repitan	48,4
Posibilidades de alimentación adecuada	43,9
Condiciones de trabajo adecuadas	39,7
Apoyo de las autoridades locales	38,9
Vías de acceso adecuadas	37,0
Condiciones de generación de ingreso adecuadas	31,9
Servicios públicos básicos (agua, luz eléctrica)	26,5
Apoyo para la comercialización de productos	25,5
Servicios de salud	22,1
Vivienda en condiciones dignas	18,5

FUENTE: Codhes. Encuesta nacional para conocer la intención de retorno de las personas solicitantes y titulares del restitución de tierras, 2014.

De este cuadro llama la atención la percepción de altos niveles de precariedad en aspectos como la vivienda digna, los servicios públicos básicos y las condiciones para la generación de ingresos adecuados, componentes necesarios para que se adelante un retorno digno y, sobre todo, sostenible en el tiempo.

En el segundo capítulo de este documento analizaremos con más detalle el desarrollo de la política de vivienda y el Programa de Proyectos Productivos para los restituidos, evidenciando los cuellos de botella y las dificultades que el diseño e implementación de estas políticas atraviesan.

Órdenes y niveles de cumplimiento

De acuerdo con la ENR, las órdenes con mayor nivel de cumplimiento están relacionadas con la entrega del predio, el acompañamiento de la fuerza pública a esta diligencia, las medidas de exoneración de impuestos y las órdenes de inscripción de los predios en el registro, mientras que los programas de capacitación para el trabajo, el acompañamiento al retorno, las medidas de apoyo a proyectos productivos y las relativas a la seguridad tienen niveles de cumplimiento aceptable. Estas conclusiones coinciden

con lo afirmado por jueces, magistrados y funcionarios de la URT (entrevistas 5 a 10, 17 y 18), quienes resaltan buenos niveles de cumplimiento en las órdenes dirigidas al SENA, la SNR y las oficinas de registro e instrumentos públicos (ORIP). Aunque la restitución material de los predios es una de las órdenes con mayor nivel de cumplimiento, algunos jueces y magistrados resaltan al respecto problemas de orden público y la presencia de segundos ocupantes en el predio objeto a restituir, circunstancias que obstaculizan o retardan la entrega de los predios en un plazo razonable. Finalmente, las medidas que se relacionan con acciones institucionales complementarias a la restitución, tales como subsidio de vivienda, construcción de vías o de obras públicas tienen un bajo nivel de cumplimiento (Ver anexo 1).

De acuerdo con los despachos judiciales, las entidades con mayores niveles de incumplimiento en las sentencias de restitución de tierras y otros requerimientos son las que aparecen en la tabla 2 (entrevistas 5 a 10).

Los fallos de restitución en su mayoría ordenan la implementación de medidas que requieren la intervención de diferentes entidades o la acción coordinada entre el nivel administrativo nacional y las autoridades territoriales. En consecuencia, la excesiva burocracia e intermediación, así como la falta de articulación interinstitucional y de colaboración armónica genera una *cadena de incumplimiento* que obstaculiza la ejecución de las órdenes de las sentencias, imposibilitando la garantía y el goce efectivo de los derechos de la población restituida. A manera de ejemplo, la poca articulación interinstitucional entre los gestores de la política de vivienda rural, a saber, el MADR, el Ministerio de Vivienda, el Banco Agrario de Colombia y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS)³⁶ y la política de restitución, así como la escasa participación y liderazgo de las entidades territoriales en el impulso a proyectos de vivienda de interés social rural, han obstaculizado una reparación integral efectiva, dado que una vez se ordena la restitución del predio, los titulares de la restitución no pueden retornar a él por no contar con un lugar en condiciones de habitabilidad dignas.

Además de las dificultades enunciadas, algunos investigadores (Hincapié y Pulido, 2016) y funcionarios entrevistados (entrevistas 16, 17, 19

36 Ver CGR (2012). *Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural en Colombia 2000-2010*. Recuperado de en: <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/463021/ESTUDIO+VISR+2011+Liberado.pdf/a72f91d7-dae4-40d8-9dc9-22cdd6bb411c?version=1.0>

TABLA 2

Entidades con mayores niveles de incumplimiento	
ANT	Desde su creación y hasta la fecha, la ANT no ha dado respuesta a los diversos oficios, solicitudes y requerimientos que jueces y magistrados le han elevado.
Incoder (entidad extinta)	Demoras en los trámites de adjudicación de predios, en tanto estas decisiones son ejecutadas por la oficina nacional y no por las direcciones territoriales.
Banco Agrario	En varias territoriales esta entidad no responde las solicitudes ni incidentes implementados por los despachos judiciales. ▪ Los subsidios de vivienda no son oportunos.
Entidades territoriales (alcaldías municipales y gobernaciones)	▪ Falta de compromiso para dar cumplimiento a las órdenes relacionadas con adecuación de vías de acceso a los predios restituidos, protección a reclamantes y otras medidas complementarias a la restitución. ▪ Manifiestan incapacidad económica para atender los requerimientos judiciales. ▪ Inexistencia de procesos de capacitación a sus funcionarios sobre el proceso de restitución. ▪ No hay suficiente articulación con la URT para garantizar la sostenibilidad de la restitución.
CAR	▪ Demora en los conceptos de implementación de proyectos productivos en los predios restituidos.
URT	▪ Demoras en el desarrollo de proyectos productivos y en la entrega de compensaciones por equivalente o en dinero a las víctimas. ▪ Se brinda acompañamiento individual y no colectivo.
Uariv	▪ Demoras en la inclusión de las víctimas restituidas en el RUV. ▪ Demora en la implementación de las medidas ordenadas en torno a la atención a las víctimas restituidas y medidas de retornos. ▪ Dificultades con la implementación de medidas diferenciadas en torno a la atención psicosocial y rehabilitación. ▪ Demora en la implementación de las medidas de reparación integral complementarias a la restitución, a saber, indemnización, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición y reparación colectiva, cuando hay lugar a estas últimas.
IGAC	▪ Demoras en la realización de avalúos cuando la sentencia ordena compensación a la víctima.
UNP	▪ Demoras en la materialización de las solicitudes y órdenes relacionadas con medidas de protección a reclamantes, incluso en los casos en que estas han sido solicitadas antes del fallo judicial. ▪ Ausencia de esquemas de protección colectiva.

y 21) resaltan dificultades con órdenes incorporadas en los fallos de restitución, por cuanto no hay claridad sobre la oferta institucional existente y las competencias de diferentes instituciones del Estado. Adicionalmente, algunos entrevistados reiteran la persistencia del problema estructural de seguridad en algunas zonas, en las que solicitantes o víctimas restituidas y sus familias han sufrido hostigamiento por parte de grupos armados ilegales que hacen presencia en el territorio, sin que se hayan implementado medidas efectivas que permitan frenar este fenómeno.

Segundos ocupantes

Otra de las dificultades que han enfrentado los jueces en la ejecución de las sentencias, y particularmente en la diligencia de entrega material, está relacionada con la presencia de segundos ocupantes en el predio objeto de restitución, muchos de los cuales son también víctimas del conflicto o personas vulnerables.

Dado que la Ley 1448 no previó medidas específicas de atención y protección de esa población, ni dispuso un tratamiento diferenciado en el desarrollo del proceso, tanto la URT como los jueces y magistrados han diseñado distintos instrumentos y estrategias para responder a esta problemática.³⁷ Adicionalmente, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-330 de 2016 estableció que es deber de los jueces brindar un tratamiento diferencial a esta población, en términos probatorios y procesales, debiendo evaluar de manera diferenciada el estándar de buena fe exenta de culpa a efectos de determinar si los segundos ocupantes, en condiciones de vulnerabilidad y siempre y cuando no hayan tenido relación directa

37 La URT ha diseñado fundamentalmente dos instrumentos. El primero es el Acuerdo 021 de 2015, expedido por el Consejo Directivo de Restitución de Tierras, el cual planteaba una serie de medidas dirigidas al segundo ocupante de acuerdo con el grado de dependencia al predio, las cuales debían ser ordenadas por los jueces o magistrados. Posteriormente, debido a los reparos de algunos operadores judiciales, se expidió el Acuerdo 029 de 2015, el cual establece que una vez el juez o magistrado reconoce la calidad de segundo ocupante y ordena a la URT su atención, le corresponde a esta entidad establecer cuál de las medidas establecidas en el Acuerdo tiene lugar. De igual modo, varios jueces y magistrados han incorporado en sus sentencias órdenes específicas dirigidas a los segundos ocupantes en su calidad de personas de especial protección y sus condiciones de vulnerabilidad. Al respecto, ver sentencias del 4 de septiembre de 2014, 23 de septiembre de 2015 y 13 de noviembre de 2015 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal de Antioquia.

ni indirecta con el despojo, pueden ser compensados y adicionalmente recibir medidas complementarias para la satisfacción de sus derechos a la vivienda, el mínimo vital y el trabajo.

No obstante, debido a que este pronunciamiento exige la orden del juez para atender al segundo ocupante, persiste la problemática cuando el operador judicial no se ha pronunciado al respecto en su sentencia.³⁸

Observaciones finales

Como puede observarse, el balance de la implementación del proceso de restitución de tierras, a cinco años de su implementación, muestra avances importantes, pero también algunas insuficiencias.

En términos estructurales, el proceso ha permitido la construcción de una institucionalidad robusta, con funcionarios de diversas disciplinas en el interior de la URT y la consolidación de la especialidad de restitución en la Rama Judicial, funcionarios que en su mayoría han comprendido y están comprometidos con el proceso. No obstante, a pesar de estos avances, la institucionalidad tiene al menos dos precariedades. La primera se relaciona con la ausencia de un órgano de unificación jurisprudencial, pues la ley únicamente previó el recurso de revisión en la Corte Suprema de Justicia. Dicha circunstancia ha dado lugar a la consolidación de una jurisprudencia dialógica, donde en algunos casos se han logrado consensos, producto del diálogo continuo entre jueces, sin que dicho proceso deje de ser complejo. En segundo lugar, la ley asignó la competencia para resolver estos casos a jueces civiles, lo que en varias oportunidades ha generado problemas sustantivos, procesales y pragmáticos. Con todo, a pesar de estas dificultades, es necesario reconocer que se ha consolidado una institucionalidad que ha entendido la naturaleza especial de la acción de restitución y ha asumido el reto que este proceso representa para la realidad colombiana.

En términos de cifras, el balance también es mixto. Si bien frente a otros programas en Colombia la política de restitución enmarcada en la Ley 1448 de 2011 muestra resultados comparativamente significativos, los resultados frente a los desafíos, propósitos y metas planteadas cuando se formuló la ley son bastante regulares. En el desarrollo de este capítulo resaltamos al respecto al menos cinco problemas: i) el número de solicitudes presentadas es considerablemente menor al pronosticado; ii)

38 Para un análisis más detallado de esta problemática, ver Bolívar, *et al.* (2017).

el proceso de focalización, por cuanto casi la mitad de solicitudes presentadas no han sido tramitadas administrativamente por la ausencia de condiciones óptimas de seguridad; iii) aumento del índice de solicitudes excluidas del registro y la ausencia de un sistema de información completo que dé cuenta de las motivaciones en que se fundan dichas resoluciones de exclusión; iv) la congestión de casos en la etapa judicial; y v) problemas en el desarrollo de la etapa posfallo, específicamente el alto nivel de incumplimiento de órdenes estrechamente relacionadas con las garantías de vivienda y generación de ingresos a la población restituida.

El anterior balance muestra que, a pesar de los avances, la política de restitución requiere correctivos urgentes que permitan superar las fallencias señaladas, lo que exige, sin duda, adelantar amplios esfuerzos para fortalecer el proceso existente y avanzar en la construcción y consolidación del Estado en lo local, a través de la prestación de servicios básicos, de modo que el proceso de restitución sea sostenible en el tiempo.

A continuación evaluaremos la articulación del proceso de restitución con los componentes de vivienda y generación de ingresos, específicamente el Programa de Proyectos Productivos, los cuales, a pesar de ser necesarios para garantizar los elementos de dignidad y sostenibilidad de la política de retornos, siguen mostrando altos niveles de incumplimiento en la fase posfallo del proceso de restitución.

POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA LA POBLACIÓN RESTITUIDA

Una vez expuesto el balance general de implementación del proceso de restitución en su etapa administrativa, judicial y de posfallo, en este capítulo haremos una descripción del diseño institucional y de política en materia de vivienda y proyectos productivos para la población restituida, por cuanto, como señalamos en la introducción y el capítulo primero, estas políticas constituyen elementos esenciales para garantizar el retorno efectivo de la población restituida en condiciones de dignidad y sostenibilidad económica.

En este sentido y con la finalidad de evaluar el contenido, así como los principales avances y obstáculos en la implementación de la política de vivienda y el Programa de Proyectos Productivos y su articulación con la política de restitución, dividimos el presente capítulo en dos apartados. En el primero abordaremos estos ítems respecto de la política de restitución de viviendas, y en el segundo frente al Programa de Proyectos Productivos, implementado en la actualidad por la URT.

La restitución de viviendas en la Ley 1448 de 2011: entre la reparación y el acceso preferente a la política social ordinaria

A lo largo de esta sección haremos una descripción de los principales elementos normativos a partir de los cuales se debe hacer un análisis de la asignación de viviendas en el marco de la restitución de tierras. Antes de iniciar este recorrido normativo, consideramos que es absolutamente necesario que el lector tenga en cuenta tres perspectivas desde las cuales se podría hacer un análisis de la política de vivienda, y que aunque son perfectamente diferenciables, han sido confundidas en el diseño y en la implementación del programa.

La primera perspectiva es la de la restitución de viviendas, que para nosotros sería, en estricto sentido, la entrega de viviendas a quienes como consecuencia del conflicto armado perdieron la suya. Para tal efecto, la reparación requeriría la determinación de la pérdida de la vivienda y la necesidad de devolver aquello que la guerra le quitó a sus víctimas. La segunda perspectiva es la del acceso preferente a la política social de asignación de vivienda, en la cual se involucra no un reconocimiento de la existencia de un daño particular, sino la conciencia estatal de que gran parte de la población que fue víctima del conflicto se encontraba en condiciones precarias que dificultaron históricamente el acceso a la vivienda de las personas y, como consecuencia, parte de la reparación transformadora pasa por crear estrategias para superar dichos obstáculos. Como vemos, en este escenario la asignación de vivienda no está en clave de reparación de un daño determinable, sino del reconocimiento de un contexto de pobreza que requiere para su superación, una atención preferencial a la población víctima. Finalmente, una tercera perspectiva es la del acceso a la política social de vivienda en tanto derecho universal. El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos contiene la vivienda como uno de sus derechos, y su garantía no se deriva de una condición particular del sujeto como puede ser la calidad de víctima, sino por el hecho mismo de ser humano y como un derecho de carácter progresivo que debe ser garantizado en tiempos de normalidad y de conflicto armado.

Vemos entonces que cada una de estas perspectivas contiene un origen de obligación diferente. En el caso de la restitución, el origen sería el daño causado por el conflicto armado; en el segundo, el origen es el reconocimiento de unas condiciones estructurales de carencia y dificultad de acceso, y la necesidad de dar una respuesta diferenciada y preferente para transformar esas condiciones y así potencializar los efectos positivos de la reparación; en el tercero, es una obligación del Estado en la garantía de un derecho universal independientemente de que el beneficiario tenga o no la calidad de víctima.

Tales diferencias nos lanzan hacia una gran pregunta: ¿en el marco del proceso de restitución de tierras, la vivienda es parte de la reparación o hace parte de la política general de acceso a vivienda? Como lo veremos a lo largo de este capítulo, no hay una respuesta explícita, pues si bien la Ley 1448 de 2011 hace referencia a la restitución de vivienda, las medidas adoptadas en concreto para la ejecución tienden más a ser de acceso preferente a la política social y, en este sentido, cualquier análisis debe tener

en cuenta que aunque son diferenciables, de facto están mezcladas dos de las perspectivas descritas.

Acceso a vivienda en la Ley 1448 de 2011

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras establece el acceso prioritario al subsidio de vivienda tanto en la ruta administrativa de reparación que está en cabeza de la Uariv como en la ruta de restitución de tierras. El subsidio de vivienda incorporado en la mencionada ley, no opera exclusivamente para quienes reclaman la devolución de las tierras que les fueron despojadas o que abandonaron de manera forzada. De acuerdo con la ley en cuestión,¹ en el proceso de reparación administrativa liderado por la Uariv, la población desplazada² puede acceder al subsidio de vivienda rural³ o urbana⁴ según sea el caso, bajo las condiciones que la misma ley plantea.

Sin embargo, por la especificidad de la investigación realizada, en este documento nos concentraremos en el acceso al subsidio de vivienda a través del proceso de restitución de tierras y en ningún caso, las afirmaciones que presentaremos corresponden a un diagnóstico de la implementación de soluciones de vivienda a través de la ruta administrativa de reparación a víctimas.

Fundamento jurídico del subsidio de vivienda en el proceso de restitución de tierras

El subsidio de vivienda, como todas las demás medidas de reparación en el proceso de restitución, es adjudicado por el juez especializado a través de una orden judicial contenida en una sentencia. Los jueces han sustentado dicha adjudicación en dos normas: i) el artículo 123 del Capítulo IV de la Ley 1448 de 2011, en la que se establece explícitamente la restitución de

1 Ver Ley 1448 de 2011, artículo 66, parágrafo 1, artículos 123 y 132, parágrafo 3.

2 Esta distinción es importante, dado que la población desplazada no en todos los casos fue despojada de un vínculo jurídico con un predio. La Ley 1448 de 2011, en el capítulo de restitución, protege tres vínculos jurídicos con la tierra: i. propiedad, ii. posesión y iii. explotación de baldíos. Por lo tanto, los tenedores, aunque son desplazados y perdieron otro tipo de relaciones jurídicas con los predios, no pueden acceder a la ruta mixta de restitución para ser reparados.

3 Los programas de subsidio de vivienda de interés social rural (VISR) están liderados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

4 Los programas de subsidio de vivienda de interés social urbana (VIS) están liderados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

vivienda, y ii) el artículo 45 del Decreto 4829 de 2011,⁵ que reglamenta el proceso de restitución de tierras.

Una lectura de las normas referenciadas permite cuestionarse rápidamente si lo que se presenta en la ley como restitución de viviendas es un mecanismo especial de reparación de daños acaecidos con ocasión del conflicto armado en el marco de la justicia transicional, o se trata simplemente del acceso preferente a una política social ordinaria derivada de la intención de hacer universal el derecho a la vivienda.

Pues bien, en el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011 se lee:

Medidas de restitución en materia de vivienda. Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado.

Las víctimas podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia [...]

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVD, o la entidad que haga sus veces, o el MADR, o la entidad que haga sus veces, según corresponda, ejercerá las funciones que le otorga la normatividad vigente que regula la materia con relación al subsidio familiar de vivienda de que trata este capítulo, teniendo en cuenta el deber constitucional de proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual deberá dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas en los términos de la presente ley.

En el mismo sentido, el artículo 45 del decreto reglamentario de la restitución de tierras, modificado por el artículo 2.15.2.3.1 del Decreto 1071 de 2015,⁶ indica:

Subsidio de vivienda rural. Las víctimas que han sido objeto de restitución de predios y su vivienda haya sido destruida o des-

5 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. Modificado por el Decreto 1071 de 2015, artículo 2.15.2.3.1.

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

mejorada, podrán ser objeto de los subsidios de vivienda rural administrados por el Banco Agrario. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, mediante acto administrativo enviará periódicamente el listado de las personas a que se refiere este artículo para su priorización.

Tanto la ley como el decreto se remiten a las instituciones, rutas y mecanismos de acceso a subsidio de vivienda rural y urbana de la política de vivienda del Estado originada en las obligaciones que le corresponden, independientemente de la existencia o no de un conflicto armado, para permitirles tener una solución de vivienda a los restituidos y a las víctimas en general.

Mecanismos de adaptación de la política social de subsidio de vivienda al proceso de restitución de tierras

La política social en materia de vivienda ha estado reglamentada por diferentes decretos en los últimos 11 años: el 2675 de 2005, 1160 de 2010, 0900 de 2012 y 1934 de 2015, ninguno de los cuales ha sido diseñado con la finalidad de atender el proceso de reparación a las víctimas. Para efectos de este estudio, nos concentraremos en los expedidos con posterioridad al año 2012, porque son los que coinciden con la expedición de la Ley 1448, adoptando ciertas medidas puntuales que facilitan el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en materia de vivienda para población desplazada, y han facilitado la articulación interinstitucional para la asignación del subsidio de vivienda en el proceso de restitución de tierras.

A continuación presentaremos dos momentos de asignación de subsidios de vivienda en el proceso de restitución de tierras. El primero es el comprendido entre los años 2012 y 2015, en el que se aplicó el Decreto 0900 de 2012;⁷ el segundo momento corresponde a la implementación del Decreto 1934 de 2015⁸ en adelante.

7 Decreto 0900 de 2012. Por el cual se modifican parcialmente los Decretos núms. 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda de interés social rural.

8 Decreto 1934 de 2015. Por medio del 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 reglamentación y valor del subsidio familiar de vivienda de interés social rural (VISR).

Ruta de asignación del subsidio de vivienda entre 2012 y 2015

Durante este periodo, la asignación del subsidio de vivienda en restitución se hacía a partir de la aplicación del Decreto 0900 de 2012 y de una ruta acordada entre la URT y el Banco Agrario cuyas características principales serán descritas en este apartado. La aplicación de esta disposición no se hacía tal cual como está contemplada en el decreto, en parte, porque es evidente que la naturaleza del proceso de restitución le imprime características y necesidades particulares a la asignación del subsidio, pero también porque el rol de la URT no encajaba en su momento con ninguno de los roles institucionales que contemplaba dicho decreto.

Decreto 0900 de 2012

Esta disposición tiene como propósito dar cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, que ordenó mejorar las acciones diferenciales para la población en situación de desplazamiento, entre ellas el componente de vivienda establecido en el Decreto 2675 de 2005.

De acuerdo con este decreto, hay cuatro roles claves en la cadena que conduce de la asignación del subsidio de vivienda a la entrega material de la misma:

1. *Otorgante*: Es la entidad que evalúa la asignación del subsidio de vivienda a quien lo solicita, es decir quien determina la titularidad del mismo. Para el caso concreto de restitución de tierras, se asigna un subsidio de vivienda de interés social rural (VISR)⁹ y la entidad otorgante será en todos los casos el Banco Agrario.
2. *Entidad operadora de los recursos*: Estos operadores tienen la misión –cuando el Banco Agrario delegue dicha función– de administrar los recursos del subsidio y, como consecuencia, de contratar a los ejecutores del proyecto de vivienda. Por lo general, esta función la cumplen las denominadas *gerencias integrales regionales*.
3. *Ejecutores*: Es un equipo técnico de arquitectos, ingenieros y obremos, que una vez contratados por los operadores, tienen como función ejecutar las obras de vivienda.
4. *Entidades oferentes*: Están encargadas principalmente de organizar la demanda de los hogares que se postulan, formular los proyectos de vivienda rural y presentarlos al otorgante. Por lo general, este

⁹ Los subsidios de vivienda también son asignados para terrenos urbanos. En general, el programa de vivienda digna (urbana) está en cabeza del MAVD Territorial; en cambio, el de vivienda rural está a cargo del MADR.

rol es cumplido, en contextos de normalidad, por las cajas de compensación familiar o los municipios.

Este decreto establecía un monto máximo de 16 smlmv por concepto de mejoramiento y saneamiento, y un monto máximo de 24 smlmv para construcción de vivienda nueva. Los requisitos para acceder eran tener un lote propio, un terreno de propiedad colectiva, o mínimo 5 años de posesión sobre un predio que perteneciera a la entidad oferente, la cual debía transferir la propiedad al beneficiario.

Para estos casos, el subsidio de vivienda cubría máximo el 80 % del total de la obra, y el restante 20 % debía ser aportado por la entidad oferente. Asimismo, los oferentes eran también encargados de gestionar y formular el proyecto de vivienda,¹⁰ para lo cual debían contratar estudios técnicos y demás servicios que les permitieran presentar propuestas concretas para recibir la asignación del subsidio. Una vez otorgado, el subsidio era consignado en una cuenta especial del Banco Agrario.

Ruta pactada entre la Unidad de Restitución y el Banco Agrario

Dadas las especificidades del proceso de restitución de tierras y las competencias asignadas por la Ley 1448 de 2011 a la URT, no era suficientemente claro cómo debía operar la asignación del subsidio. Por ejemplo, ¿cuál era el rol de una entidad oferente cuando la asignación del subsidio no estaba sujeta a la oferta sino a la demanda generada por las órdenes de los jueces especializados en restitución?, ¿la URT debía operar como entidad oferente y en consecuencia formular proyectos?, ¿debía además asumir el 20 % del subsidio como obliga el decreto?, ¿el valor en salarios mínimos asignado permitía que el subsidio de vivienda fuera un mecanismo de reparación digno para las víctimas reclamantes?, ¿los tipos de vivienda que se estaban construyendo eran compatibles con el principio de enfoque diferencial de la Ley 1448 de 2011?

Desde 2014, la URT, junto con el Banco Agrario, formularon una ruta alternativa, que para finales de 2015 se convirtió en decreto, y que pretende dar solución a varios de estos interrogantes.

La ruta que operó entre 2014 y 2015 consistía en los siguientes pasos:

10 En la vigencia de este decreto no existían tipologías de vivienda. Las gerencias integrales regionales hacían las propuestas que serían analizadas por el Banco Agrario.

TABLA 3
Fases de la solución de vivienda

Actividad	Desarrollo de la actividad	Entidad encargada
Etapas 1: Identificación de la orden judicial		
Existencia de la orden	Una vez emitido el fallo de restitución, la URT identificaba si este contenía alguna orden de vivienda.	URT - Territorial
Titulares especiales del subsidio	A partir de la orden, se identificaba si el subsidio había sido asignado a: i) una masa sucesoral,* ii) bienes en común y proindiviso,** iii) hogares que se separaron después del abandono o despojo.	URT - Territorial
Solicitud de aclaración de orden judicial	Si la orden no era clara en estos términos u otros, la URT presentaba memorial ante el juez para que aclarara su orden.	URT - Territorial
Etapas 2: Diligenciamiento del aplicativo de solicitud del subsidio		
Verificación del goce material del predio	La URT confirmaba que el beneficiario tuviera el goce material del predio. Por lo general se tomaba como punto de partida la diligencia de entrega material, una vez emitido el fallo.	URT - Territorial
Recolección de información para solicitar el subsidio	En la misma diligencia de verificación del goce material del predio, los funcionarios de la URT se reunían con los restituidos y diligenciaban el formulario de aspirantes al subsidio, conocido como F7.	URT - Territorial
Etapas 3: Creación del oficio de priorización		
Listado de priorización y documentación anexa	Como no en todas las territoriales de la URT hay un encargado específico de vivienda, se solicitaba al funcionario Snariv-URT*** de la territorial concernida que elaborara el listado de personas priorizadas por orden de restitución para la asignación del subsidio de vivienda. Con este listado, la URT elaboraba un oficio de priorización al cual adjuntaba toda la documentación requerida en el diligenciamiento del F7.	URT - Territorial
Verificación de los listados	El oficio de priorización era remitido a la subdirección de la URT del nivel central, donde un equipo jurídico revisaba todos los documentos.	URT - Nacional
Remisión de listados al Banco Agrario	Después de la verificación, el listado, oficio y documentos anexos eran enviados al Banco Agrario.	URT - Nacional
Etapas 4: Adjudicación del subsidio		
Evaluación de la postulación	El Banco Agrario, una vez recibida la documentación, convocaba a un comité de adjudicación donde operaba como entidad otorgante.	Banco Agrario

Actividad	Desarrollo de la actividad	Entidad encargada
Etapas 5: Selección de operadores y ejecutores		
Licitación	Una vez adjudicados los subsidios, el Banco Agrario abría una licitación a la cual concurrían las gerencias integrales regionales que se encargaban de administrar los recursos y formular los proyectos.	Banco Agrario
Contratación de ejecutores	Las gerencias integrales regionales contrataban a los ejecutores de los proyectos presentados por los operadores y aprobados por el Banco Agrario.	Gerencias integrales regionales
Etapas 6: Socialización		
El proyecto de vivienda es presentado por los operadores ante los restituidos	La URT organizaba reuniones entre las gerencias integrales regionales y los restituidos, para que las primeras les presentaran a los segundos una socialización del proyecto.	Banco Agrario URT - Territorial - Facilita
Etapas 7: Ejecución y seguimiento		
Los ejecutores desarrollan las obras de construcción de las viviendas	Se llevaba a cabo la ejecución de las obras de construcción de viviendas. El equipo ejecutor debía contar con un trabajador social, un interventor y un ingeniero o arquitecto.	La entidad ejecutora que haya sido elegida por el operador
Seguimiento al cumplimiento de la orden	Durante la ejecución, la URT tenía la obligación de hacer un monitoreo y enviar un informe a los jueces especializados en restitución que emitieron la orden.	URT - Territorial

* Este tipo de asignación ocurre cuando el titular de la propiedad, ocupación o posesión del predio ha fallecido, y tanto el derecho a la restitución como las demás medidas de reparación recaen sobre sus sucesores.

** La figura de común y proindiviso es una forma de propiedad muy común en zonas rurales. Esta consiste en la titulación conjunta a múltiples personas de un predio en el que cada quien tiene una cuota/parte, pero esta no es determinada geográficamente. En términos sencillos, “todos tienen derecho a usar todo”, aun cuando cada uno es dueño de una parte. La ejecución de la orden de vivienda es compleja en estos casos porque, a menos que se adelante un proceso de desenglobe, es imposible determinar dónde se debe ubicar la edificación, de tal manera que no se afecte el derecho de los otros parceleros.

*** Estos funcionarios son conocidos como enlace Snariv de la URT. Es una persona contratada por la territorial de la URT para que sea el gestor de las relaciones y enlaces con todas las entidades del Snariv, necesarias para el cumplimiento de las órdenes emitidas en el fallo de restitución y, en general, para el cumplimiento de las obligaciones misionales de la URT.

FUENTE: Elaboración propia a partir de entrevista con el coordinador de vivienda en la URT.

Ruta de asignación de subsidio de vivienda desde el año 2015 en adelante

A pesar de la ruta específica creada, el sistema de asignación de subsidio de vivienda seguía adoleciendo de falencias significativas. Por ejemplo, la elaboración de los proyectos era uno de los principales cuellos de botella por la falta de recursos de los encargados, los montos establecidos eran insuficientes para garantizar la solución de vivienda en lugares dispersos y alejados, los proyectos de vivienda eran contrarios al enfoque diferencial de la Ley de Víctimas, las gerencias integrales regionales presentaban dificultades en la administración de recursos y la selección de ejecutores y las viviendas presentaban fallas estructurales que limitaron en algunos casos el goce efectivo de derechos.

Los cambios introducidos por el Decreto 1934 de 2015 se refieren principalmente a la planeación en la ejecución de los proyectos de vivienda, el rol de la URT en la ruta y la disponibilidad presupuestal. En ese sentido, la ruta descrita sigue operando, pero teniendo en cuenta las siguientes modificaciones:

Se crea un nuevo rol dentro de la asignación del subsidio de vivienda llamado *entidad promotora*, mucho más acorde a las competencias misionales de la URT. Con arreglo al Decreto, las entidades públicas del orden nacional responsables de brindar y/o coordinar la atención de la población focalizada ante el MADR son las encargadas de la postulación de beneficiarios al subsidio familiar de vivienda de interés social rural, a través de programas estratégicos. Así, los subsidios de vivienda deben ser asignados de acuerdo con la focalización que hagan las entidades promotoras, con lo cual se descarga a las entidades territoriales de la tarea de formulación de proyectos. Esta medida permite destrabar uno de los cuellos de botella más fuertes en la asignación de subsidios de vivienda, según lo señalado por Leandro Ríos, funcionario de la URT (entrevista 1).

Adicionalmente, es creada una bolsa para la atención a población víctima rural que hace parte del presupuesto general de la nación, pero destinada exclusivamente para asignar subsidio de vivienda rural en los términos y condiciones de la Ley 1448 de 2011. Esta bolsa está compuesta por dos criterios de distribución. El primero, es una regionalización de la bolsa, corresponde a la distribución de los recursos por departamento, asignándolos a partir de tres indicadores: capacidad territorial, déficit de vivienda rural y población víctima ubicada en el departamento. El segundo, es una especie de focalización de la bolsa, que distribuye recursos con

base en criterios especiales de naturaleza social, económica, ambiental y territorial. Esta focalización debe ser hecha por la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, teniendo en cuenta los criterios de desarrollo rural con enfoque territorial, zonas de consolidación, conflictividad, restitución de tierras y reparaciones colectivas, calamidad pública, desastre o emergencia, zonas de desarrollo agropecuario, económico y social, o programas estratégicos de emergencia de atención a la población víctima.

Establece explícitamente, entre el grupo de hogares susceptibles de postulación a los subsidios, los conformados por personas reconocidas como víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011,¹¹ quienes estarán exceptuados del requisito relacionado con el puntaje obtenido en el Sisbén.

Este Decreto también modifica los montos máximos del subsidio para víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011. Ahora, el beneficiario recibe 22 smlmv para mejoras y saneamiento básico y 60 smlmv para construcción de vivienda nueva.¹²

Además de las soluciones incorporadas por el Decreto 1934 de 2015, tanto el MADR como el Banco Agrario han agregado dos estrategias para superar falencias de la adjudicación del subsidio de vivienda. De un lado, el MADR ha propuesto la creación de una única gerencia integral nacional que adopta la forma jurídica de fiducia, llamada Fiduciaria. Esta entidad ha sido dotada con un fuerte músculo financiero y actualmente ya tiene ejecutores preparados en todas las regiones donde se está adelantando la restitución de tierras. Lo que se pretende es superar las fallas en la administración de recursos y selección de ejecutores que han tenido las gerencias integrales regionales (entrevista 1, Laureano Ríos, funcionario de la URT).

De otro lado, el Banco Agrario ha establecido un catálogo de 11 tipologías de vivienda que construirá la Gerencia Integral, ya que estas

11 Vale la pena aclarar que, aun en estas circunstancias, el programa no se circunscribe a la restitución de tierras, pues la calidad de víctima opera en las mismas condiciones tanto para la ruta administrativa ante la Uariv como para la ruta de restitución de tierras.

12 Para los sujetos que no son víctimas en los términos de la Ley de Víctimas, los montos de subsidio son considerablemente inferiores: 16 smlmv para mejoras y saneamiento y 55 smlmv para vivienda nueva. Estos valores no incluyen el transporte de materiales, pues este debe ser asumido por las entidades oferentes. Por el contrario, los montos para víctimas sí incluyen el valor del transporte de materiales.

entidades han sido relevadas de la función de proponer los proyectos. Esta estrategia del banco busca superar la discusión sobre aplicación del principio de enfoque diferencial en la construcción de viviendas para población sujeto de reparación, ya que contempla diferentes diseños que deben ser contruidos de acuerdo con las condiciones climáticas, geográficas y culturales de la zona y de la población.

La utilización del subsidio de vivienda en restitución frente a los principios internacionales de restitución de vivienda

Hasta el momento hemos hecho una descripción de la normatividad nacional de la que se desprende la obligación de asignar subsidios de vivienda a la población víctima, de la reglamentación ordinaria utilizada para cumplir las órdenes judiciales en restitución y de las adaptaciones institucionales hechas para articular de la mejor manera posible la política de vivienda de interés social con la reparación en restitución de tierras. En este apartado nos concentraremos en evaluar si las medidas adoptadas por el Estado para cumplir sus obligaciones en materia de restitución de vivienda se adecúan a los estándares internacionales que abordan la materia.¹³

Para hacer el examen es necesario resaltar dos características de la ruta que hemos explicado: i. en Colombia no existe una política específica para restituir las viviendas abandonadas o despojadas por el conflicto armado; y ii. la política existente parte del diseño general de la política

13 A lo largo de esta sección haremos referencia constante a los Principios Pinheiro y Deng, pues nos acogemos a la posición de la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia sobre la pertenencia de estos al bloque de constitucionalidad en sentido lato. De acuerdo con la Corte, la incorporación de los Principios Pinheiro y Deng al bloque de constitucionalidad es importante en la medida en que estos dos instrumentos le permiten a esa corporación precisar la naturaleza, el contenido y alcance de las disposiciones sobre derechos humanos contenidas en los tratados internacionales ratificados por Colombia. Esta misma posición ha sido adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como consta en el Preámbulo de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, aprobados el 16 de marzo de 2005. En efecto, en el referido instrumento internacional, la Asamblea reconoció que la importancia de determinar los principios para efectuar la reparación a las víctimas de graves violaciones del derecho internacional humanitario devenía directamente del Estatuto de Roma y que, por lo tanto, no constituía una nueva fuente de obligaciones internacionales (Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016).

social que opera tanto en contextos de normalidad como de conflicto para asignación de subsidios de vivienda, y ha venido siendo adaptada a ciertas necesidades específicas identificadas en el marco de la atención al desplazamiento forzado. Hacemos énfasis en estos dos puntos, no porque de entrada consideremos que la política de vivienda debe tener un diseño exclusivo para atender la demanda que se deriva del proceso de restitución, o porque en el marco de la justicia transicional no se deban retomar lecciones de las políticas sociales en tiempos de paz, sino porque es necesario evaluar si esta articulación o dependencia de la reparación de una política ordinaria cumple con los estándares de reparación establecidos a nivel internacional.

A continuación se presentan algunas consideraciones a fin de evaluar con mayor facilidad la pertinencia o no de la articulación de una política de reparación de justicia transicional con la oferta ordinaria de subsidio de vivienda.

¿En qué consiste la restitución de vivienda, tierras y patrimonio?

La restitución de vivienda ha sido establecida en los Principios Pinheiro:

Principio 2.1 Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria e ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial.

Principio 2.2 Los estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva. El derecho a la restitución de viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho.

En relación con este principio, el *Manual sobre restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y población desplazada*,¹⁴ que desarrolla

14 La Corte Constitucional ha reconocido la importancia de este documento para interpretar los principios y lo ha utilizado en su propia jurisprudencia. Al respecto, ver Sentencias C-330 de 2016. M. P. María Victoria Calle; 23 de junio de 2016 (recoge la definición de segundos ocupantes del *Manual*) y C-035 de 2016. M. P. Gloria Stella Ortiz; 8 de febrero de 2016 (sobre la posibilidad de compensaciones frente a la primacía de la restitución como medida de reparación preferente en casos de abandono forzado y despojo).

a profundidad los Principios Pinheiro, ha resaltado las siguientes ideas (FAO *et al.*, 2007):

1. La restitución de viviendas de desplazados hace parte de una triada de derechos: vivienda,¹⁵ tierra¹⁶ y patrimonio,¹⁷ que aunque tienen diferentes fuentes legales a nivel internacional y son diferenciables entre sí, están estrechamente relacionados e interconectados en su aplicación.
2. Cada una de estas dimensiones no es suficiente, aunque sí necesaria para la garantía plena del derecho a la restitución.
3. La reparación a la población desplazada a través de la restitución tiene las siguientes características:
 - Pasa necesariamente por un proceso de justicia retributiva donde se devuelve a las víctimas al estado anterior a los hechos victimizantes.
 - Este proceso orienta la intervención estatal a la promoción del retorno, haciendo casi residual la opción de reubicación o compensación.¹⁸
 - Como consecuencia, cada vez más el derecho a la restitución de tierras y vivienda es considerado como “fundamental, autónomo e independiente, con una serie de derechos relacionados”.
4. El programa integral de restitución debe comprender programas de reconstrucción y mejora de viviendas que incluyan la participación de los retornados.

Finalmente, el *Manual de aplicación* advierte que de estos principios no se desprende necesariamente una obligación del Estado de construir vivienda para todas las personas. El documento explica que la vivienda en su dimensión de derecho humano, que comprende el subconjunto de población desplazada, supone de los Estados que “creen las condiciones

15 El derecho a la vivienda es el derecho de toda persona a un hogar seguro, asequible y habitable (FAO *et al.*, 2007).

16 El derecho a la tierra se refiere tanto a las zonas rurales como urbanas y abarca los derechos directamente relacionados con la tierra como tal, pero no relacionados con las estructuras erigidas sobre la tierra en cuestión (*Ibid.*).

17 El derecho al patrimonio, por su parte, se refiere exclusivamente al usuario y la titularidad del derecho de propiedad de un domicilio concreto o un terreno (*Ibid.*).

18 Sin perjuicio de la voluntariedad del retorno por parte de los desplazados.

en la sociedad –a través de la legislación, las políticas, las asignaciones presupuestarias y demás– para que todos tengan acceso a una vivienda asequible, habitable y plenamente ‘adecuada’¹⁹ de conformidad con los estándares internacionales” (FAO *et al.*, 2007).

Relación entre la restitución de tierras, vivienda y patrimonio con el retorno

De acuerdo con el desarrollo de los principios 10.1, 10.2, 10.3 y 10.4, el retorno es entendido como el regreso a las propiedades que perdieron los desplazados por causa del conflicto. Con arreglo al *Manual de aplicación*, la restitución de tierras, vivienda y patrimonio es independiente del retorno porque este no se puede restringir y, por la misma razón, no se puede imponer. En consecuencia, el derecho a la restitución continúa vigente y puede exigirse su garantía con independencia de que se regrese o no, incluso en los casos donde el retorno puede ser imposible, irresponsable o ilegal a causa de la situación de seguridad o la posibilidad de amenazas (FAO *et al.*, 2007).

Conclusiones preliminares

Según los estándares internacionales, los desplazados por su condición se hacen “acreedores” a una triada de derechos, todos necesarios para su reparación: vivienda, tierra y patrimonio. La Ley 1448 de 2011 y el grueso de los fallos de restitución contemplan esa necesidad y, por lo tanto, la sentencia que se pronuncia sobre la restitución del predio procura siempre hacer la formalización²⁰ de la propiedad en cabeza del restituido²¹ y asignar el acceso preferencial al subsidio de vivienda.

19 La cualificación del derecho a la vivienda implica que el sujeto de reparación tenga “seguridad en la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; la asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad y la adecuación geográfica y cultural”. Estas características de vivienda implican obligaciones adicionales para los Estados. Por ejemplo, formalización y protección frente a mecanismos legales, pero arbitrarios, para arrebatar la propiedad, garantizar que no haya condiciones de discriminación negativa en los procesos para acceder a la vivienda, que la vivienda se adecue a las necesidades de la población que está reparando, entre otras (FAO *et al.*, 2007).

20 La formalización es deseable, pero no siempre posible, por ejemplo, cuando el restituido no ha cumplido el tiempo de posesión del predio para adquirirlo por prescripción adquisitiva de dominio.

21 De acuerdo con cifras de la URT, aproximadamente el 61% de los fallos incluyen órdenes que involucran vivienda, sea asignación o postulación.

En los principios también observamos las características asociadas a la restitución. La primera de ellas señala que es un proceso de justicia retributiva que repara el daño causado; sin embargo, el acceso preferencial a una política social general deja de lado la posibilidad de identificar la dimensión de la pérdida del bien y los daños asociados para, en cambio, entregar un subsidio de vivienda estandarizada, con lo cual no consideramos que la conclusión necesariamente sea que debe construirse un programa exclusivo para la población víctima, como lo desarrollaremos más adelante.

La tercera característica de la restitución de viviendas señala que la restitución es un derecho fundamental autónomo, independiente y con otros derechos asociados. Al respecto, la política actual asumida por la Ley de Víctimas y Restitución se ha concentrado en la calidad fundamental del derecho a la tierra para la población campesina y particularmente para los desplazados. Además, la ley ha incorporado algunos lineamientos de la jurisprudencia constitucional relacionados con los derechos asociados a la tierra (mínimo vital, trabajo y vivienda), pero falta un largo camino por reconocer que esta conexión de derechos es más horizontal y que la formalización del predio a favor de los restituidos no fomenta el retorno, si la solución de vivienda no es lo suficientemente clara u oportuna.

Como vemos, si bien el Estado colombiano incorporó gran parte de la filosofía de los principios internacionales en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la política de acceso a vivienda en el proceso de restitución de tierras tiene varias dificultades en su aplicación, que entorpecen la posibilidad de afirmar que cumple a cabalidad lo requerido en los estándares internacionales. Los principios, por su naturaleza, tienen un amplio margen de interpretación, y en Colombia su aplicación deja lecciones importantes en contextos de pobreza, exclusión y ausencia de garantías, como se evidencia en el campo. Estas lecciones serán expuestas a profundidad en el tercer capítulo de este documento, una vez se haya abordado el diagnóstico de implementación. Por el momento, es importante que el lector tenga presentes, para la lectura de la siguiente sección, algunas ideas centrales que deja el análisis de las disposiciones legales y principios internacionales que regulan la materia:

- La vivienda adecuada es un derecho humano.²²
- La restitución de viviendas, tierras y patrimonio hace parte de la reparación integral al desplazamiento porque se dirige a sus causas: el despojo o abandono forzado.

22 Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.

- La vivienda, las tierras y el patrimonio son los componentes esenciales del derecho al hogar o residencia que se vulnera con el desplazamiento. Los tres componentes deben ser garantizados en un proceso de reparación integral para que se entienda restituido el derecho del desplazado.

La restitución de viviendas, tierras y patrimonio es un derecho en sí mismo independiente del derecho al retorno. No obstante, la garantía de derecho al retorno voluntario está estrechamente ligada al derecho a la restitución de las tierras, la vivienda y el patrimonio. Así solo podrá negarse el derecho al retorno cuando la restitución sea de hecho imposible; en los demás casos, el Estado debe garantizarlo en condiciones de seguridad y sostenibilidad.

Balance general sobre la aplicación de los subsidios de vivienda en el proceso de restitución de tierras

Hasta el momento, hemos estudiado la ruta a través de la cual se asignan los subsidios de vivienda,²³ el rol y funcionamiento de las instituciones sobre las que recae el cumplimiento de las órdenes de los jueces especializados y la forma jurídica como se ha incorporado el subsidio de vivienda en la Ley 1448 de 2011. En esta sección daremos un panorama más allá de lo normativo, ahondando en diferentes estudios que han tratado de determinar, a través de trabajos de investigación en campo, cómo va la política de vivienda en restitución de tierras.²⁴

Órdenes de adjudicación de subsidio de vivienda y nivel de ejecución

De acuerdo con la ENR, al 71,2 % de los encuestados les han decretado la entrega de subsidio de vivienda²⁵ a través de un fallo de restitución. Sin

23 Para tener un esquema general: orden judicial del juez de asignar el subsidio, trámites de la URT como institución promotora, oficio con listado de postulados ante el Banco Agrario, designación de operadores y ejecutores, para finalizar con la entrega material de la solución de vivienda.

24 Los estudios son: i) Primera ENR; ii) diferentes informes publicados por el Cinep sobre estudios de caso; iii) Informe de la Misión para la Transformación del Campo - Misión Rural; iv) algunas cifras aportadas por el equipo SNARIV de la URT - Nivel Central; y v) entrevistas con jueces y magistrados de restitución de tierras, funcionarios de la URT y con expertos en temas de vivienda.

25 De acuerdo con el cuadro 3.2.12, la disposición evaluada en los fallos fue “[e]ntregar subsidio de vivienda” (Codhes, 2016).

embargo, solo un 25,7 % reporta cumplimiento total de la orden; el 15 %, cumplimiento parcial, y el 59,3 %, incumplimiento (Codhes, 2016).

Al respecto, la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario señaló que desde el año 2012 esta entidad ha recibido 1.434 sentencias proferidas por jueces de restitución de tierras, que ordenan la adjudicación del subsidio de vivienda de interés social rural a 2.767 familias víctimas, de las cuales 1.566 han sido atendidas con la asignación del subsidio, es decir el 57 % (Banco Agrario, 2016).

Según Leandro Ríos, funcionario de la URT, a enero de 2016, el Banco Agrario había reportado la entrega de 247 viviendas construidas a través del proceso de restitución de tierras. Esto equivale, al 28,7 % de los casos que recibieron la orden judicial de entrega de subsidio de vivienda.

La diferencia entre lo detectado por Codhes y lo manifestado por el Banco Agrario no es significativa, si se tiene en cuenta el margen de error en la variable “orden cumplida”, pues varios encuestados podían relacionar el cumplimiento con la entrega material de la solución de vivienda y no con la entrega del subsidio.²⁶ En todo caso, lo que evidencian las cifras es que las viviendas entregadas son muy pocas frente a las ordenadas. De acuerdo con el Banco Agrario (2016), algunas dificultades para la ejecución de las órdenes son: la postulación con datos errados de los beneficiarios; la imposibilidad de ubicar a las víctimas; altos costos en el transporte de materiales; y dificultad para establecer economías de escala a los operadores, debido a la alta dispersión y la falta de vías de acceso a los predios restituidos.

Para superar estas dificultades el MADR y el Banco Agrario de Colombia han dispuesto un equipo de profesionales dedicado a la atención y seguimiento al Programa de Restitución de Tierras relacionado con vivienda rural, debido a que las órdenes o requerimientos son emitidos con términos perentorios y se debe establecer una interacción constante con los jueces (Banco Agrario, 2016).

26 La metodología de encuesta permite capturar la percepción del encuestado, que en un número importante de casos estará basada en la entrega o no de la vivienda.

Condiciones contextuales de vivienda digna²⁷

De acuerdo con la ENR, solo el 18,5 % de los encuestados considera que hay condiciones dignas de vivienda en el entorno donde se encuentran sus predios (Codhes, 2016). De entrada, esta cifra nos permite comprender la dimensión del problema de vivienda por la que debe responder este programa en restitución de tierras,²⁸ bien sea a través del subsidio de mejoramiento y saneamiento o el de construcción de vivienda nueva. Aproximadamente el 81 % de la población restituida, que evalúa la vivienda como un factor de retorno, considera que no existen actualmente condiciones de vivienda digna en el territorio (Codhes, 2016).

-
- 27** Dentro del *Manual de aplicación de los Principios Pinheiro*, no se desarrolla textualmente la noción de vivienda digna. El estándar contemplado en el Principio 8 adopta la noción de vivienda adecuada que se aplica en virtud de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por su parte, el derecho a la vivienda adecuada fue recogido por primera vez por el artículo 25(1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se ha ido incorporando en lo sucesivo en normas de derechos humanos, fundamentalmente en el artículo 11 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los titulares de este derecho están legitimados al disfrute de una vivienda 'adecuada', la cual debe incluir: la seguridad de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; la asequibilidad; la habitabilidad; la accequibilidad y la adecuación geográfica y cultural (FAO et al., 2007). Si bien estos estándares son aplicables a toda la población, a nivel internacional se han creado algunas reglas específicas para la población desplazada. Por ejemplo, el Comité Ejecutivo de la Acnur, en su Conclusión n.º 101 sobre Cuestiones de Seguridad Jurídica en el Marco de la Repatriación Voluntaria de los Refugiados, alienta a los países de origen a que proporcionen a los refugiados carentes de hogar que regresan, según proceda, acceso a tierras o a vivienda adecuada con arreglo a las normas locales. Igualmente, el Principio 18 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establece que "[l]os desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado" y que "cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad: [...] cobijo y alojamiento básicos" (FAO et al., 2007).
- 28** Vale la pena precisar que un programa de vivienda no necesariamente se va a enfrentar al 81% de la población que considera que no hay condiciones de vivienda digna pues, como se ha dicho, habrá casos en los cuales los restituidos solo quieran el predio para explotación económica y no para vivir allí. En todo caso, la ENR muestra que las condiciones adecuadas son un buen incentivo para promover el retorno completo de los restituidos.

Condiciones conexas con el derecho a la vivienda

Como lo plantean los estándares internacionales, la vivienda es un derecho necesario, pero no suficiente, para el GED de la población retornada. Como condiciones accesorias al derecho a la vivienda, pero estrechamente relacionadas con esta, resaltamos tres: servicios públicos, seguridad y acceso. Estas tres, entre otras condiciones de retorno, fueron evaluadas por la ENR. Los resultados, como veremos, son disímiles, pero en el agregado dan cuenta de la precariedad de las condiciones que complementan la realización del derecho para su goce efectivo. Por ejemplo, respecto al acceso a servicios públicos básicos, solo el 26,5 % de los encuestados considera que se garantizan en el territorio. Asimismo, el 37 % considera que las vías de acceso son adecuadas y el 69,5 % percibe que las condiciones de seguridad para bienes y personas son óptimas (Codhes, 2016).

A pesar de la percepción desfavorable sobre condiciones de vivienda digna y condiciones conexas, de acuerdo con la ENR la mayoría de los encuestados (68 %) quieren volver a sus predios para explotarlos y vivir en ellos (Codhes, 2016). Vale la pena resaltar que el 38,2 % de los encuestados que opta por hacer retorno económico directo, manifiesta que elige esta opción porque “aunque les gustaría vivir en el predio no lo pueden hacer por falta de buenas condiciones de vida, de manera que políticas de desarrollo rural integral podrían contribuir a modificar la intención hacia un retorno pleno de esta porción de la población” (Codhes, 2016).

Respecto al nivel de ejecución de la política de vivienda para población restituida no es dable apresurar una crítica, pues si bien es cierto que idealmente este proceso debería avanzar mucho más rápido, el rezago podría encontrar explicación parcial en situaciones como el número de sentencias que han ordenado subsidio de vivienda en los meses más recientes y sobre los cuales sería irresponsable exigir un resultado como la entrega de vivienda construida. Teniendo en cuenta que no contamos con los datos desagregados año a año, nos limitamos a advertir que el análisis de cifras debería tener en cuenta este aspecto.

Demolición de viviendas construidas con el subsidio:

Caso Magdalena

Finalmente, es importante reseñar brevemente el caso de Chibolo en materia de vivienda, porque permite ver a través de un caso particular cómo los errores en la ejecución de la política social conllevan el precario cumplimiento de las órdenes de los jueces especializados y, en últimas, impactan negativamente el proceso de retorno de los restituidos, asunto que

no ha sido abordado en secciones anteriores. De acuerdo con una funcionaria de la URT del Magdalena (entrevista 12), en la cadena de cumplimiento de la orden, los ejecutores contratados pueden ser uno de los eslabones más frágiles. Comenta la funcionaria que a dos años de haber sido emitidas las primeras sentencias, apenas se han construido 20 casas en su territorial. Agrega que además de tener unos resultados bajos en viviendas efectivamente construidas, el panorama es aún más crítico si se evalúa la calidad de las mismas.

La entrevistada explica que las gerencias integrales regionales no están haciendo bien la tarea de seleccionar a los ejecutores de las soluciones de vivienda, lo que deriva en construcciones de pésima calidad. Para ilustrar la situación, la funcionaria relata que, en meses recientes, un juez especializado en restitución, a través de audiencia de seguimiento al cumplimiento de fallos con visita a los predios, ordenó destruir varias de las viviendas construidas a través del subsidio porque estas no cumplían con los estándares de calidad en materia de cimentación. Esta orden se dio luego de que, en la visita del funcionario judicial, este ordenara excavar para verificar que los cimientos de la casa fueran los adecuados y encontrara que la vivienda carecía de ellos.

Entre otras irregularidades también explica que en el caso de la construcción de viviendas en Chibolo, se logró determinar que a las víctimas se les asignaba la carga de materiales y la alimentación de los obreros que estaban trabajando en la construcción de las correspondientes viviendas.

El de Magdalena es un ejemplo de “caso extremo” de las debilidades y falencias del subsidio de vivienda, como medida complementaria a la restitución de tierras y como política social, pues la mala implementación de la solución de vivienda implicó la demolición de las casas. Obstáculos similares en torno a la excesiva burocracia, subcontratación, demoras en la respuesta del Banco Agrario, demoras en la entrega de la vivienda, construcción de viviendas de mala calidad y falta de adecuación de las mismas a las necesidades de la víctima, las condiciones de la región y el contexto, han sido identificados por los jueces y magistrados de restitución de tierras (entrevistas 7 a 10) y algunos funcionarios de la URT (entrevistas 16 a 20) en la construcción de viviendas en Bolívar, Córdoba, Chocó y Magdalena. En algunos departamentos, debido a las pésimas condiciones de las viviendas, los jueces han ordenado su reconstrucción.

Si bien los casos estudiados constituyen una muestra muy reducida del universo total de sentencias y no hay datos o estudios suficientes

que permitan afirmar que estos son el reflejo de la implementación de la política de vivienda a nivel nacional, su valor como objeto de estudio es innegable, pues dejan extraer lecciones sobre el control y la vigilancia que debe recaer sobre la ejecución de los subsidios a través de las interventorías, algo que hasta el momento no se ha incorporado en los informes utilizados como fuente en este estudio.²⁹

Conclusión preliminar

La vivienda como componente de reparación tiene ciertas particularidades y objetivos que no se le atribuyen al programa de vivienda en términos de política social. Algunos ejemplos de estas particularidades son: la celeridad, evitar revictimizar a las personas en todos los procedimientos que se deban adelantar y que el programa de vivienda se articule adecuadamente con las demás medidas de reparación para que en su conjunto contribuyan a realizar el ideal de la reparación transformadora. Sin embargo, al revisar que la obligación establecida para los Estados en materia de restitución de vivienda es más de diseño, ajuste de políticas y disposición de recursos, dejamos abierta la pregunta de si el actual diseño institucional y de política cumple dicho estándar.

Una vez revisado el desarrollo normativo encontramos que, en efecto, las instituciones involucradas (el MADR, el Banco Agrario, las gerencias integrales y la URT) han venido diseñando rutas y mecanismos específicos que les permiten adaptar una política social a las necesidades del proceso de reparación de víctimas y solucionar ciertos cuellos de botella.

No obstante, es innegable que sigue funcionando en la lógica de una política social que no responde a los diferentes impactos causados por el conflicto sino que permanece en el espectro de la garantía del derecho a la vivienda como un elemento que no se conecta de manera horizontal con otras estrategias de reparación, y si bien se creó una bolsa específica, esta es para la reparación de todas las víctimas de la Ley 1448 de 2011, donde los titulares de la restitución de tierras representan solo una pequeña porción de la distribución de la bolsa especial.³⁰ En este sentido, las disposiciones sobre acceso preferente pueden verse bastante nubladas en medio del universo de víctimas registradas sujetos de asistencia y reparación.

29 Ver informe de la Contraloría General de la República sobre evaluación de políticas de vivienda hasta el año 2010.

30 Al respecto, ver la sección de desafíos y recomendaciones para la etapa posacuerdo de este documento.

En concordancia con el último informe de la Misión para la Transformación del Campo (Misión Rural, 2015), si bien la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011³¹ hablan de restitución de vivienda, “su desarrollo no lo hace en torno al restablecimiento jurídico y material sino que remite a la aplicación de subsidios para mejoramiento, adquisición y construcción en sitio propio”.

A pesar de estas críticas, cabe recordar que de acuerdo con el *Manual de aplicación de los principios rectores*, la obligación del Estado es “[crear] las condiciones en la sociedad –a través de la legislación, las políticas, las asignaciones presupuestarias y demás– para que todos tengan acceso a una vivienda asequible, habitable y plenamente ‘adecuada’ de conformidad con los estándares internacionales” (FAO *et al.*, 2007). Esto es en esencia lo que ha venido haciendo el Estado para adecuar la política de vivienda a algunas de las necesidades de la reparación, y si bien no ha estado reparando en el sentido estricto que definíamos en la introducción de esta sección, sí ha venido cumpliendo con estas obligaciones “de medio” que tienden a garantizar el derecho a la vivienda con ocasión de los procesos de restitución de tierras. Luego no necesariamente es correcto valorar negativamente la utilización del subsidio de vivienda para “restituir vivienda”, si esa política social es eficiente, tiene una asignación presupuestal que cubra las necesidades de la reparación, si el subsidio es accesible y las viviendas cumplen los estándares internacionales.

Diagnóstico de la implementación de los proyectos productivos en el proceso de restitución de tierras

En el anterior acápite nos concentramos en la exposición y evaluación del diseño e implementación de la política de restitución de vivienda para la población restituida. Ahora, adelantaremos un ejercicio similar respecto de uno de los componentes de la política de generación de ingresos, a saber, los proyectos productivos. Para iniciar, presentaremos algunas consideraciones previas sobre la importancia de este programa y la ruta de atención en proyectos productivos que realiza la URT, y el rol del antiguo Incoder en atención a estas medidas y, finalmente, expondremos un balance de la implementación de esta política.

En este capítulo sostenemos que a pesar de los esfuerzos realizados por la URT en materia de proyectos productivos, este programa no

31 Modificado por el Decreto 1071 de 2015.

dialoga con la política de generación de ingresos para la población víctima y la rural en general. Esto pone en riesgo la estabilización socioeconómica de la población restituida, dado que el Programa de Proyectos Productivos es una política transitoria, implementada en el proceso de restitución de tierras, que no se integra y relaciona con la política general de generación de ingresos prevista por el Gobierno nacional.

Consideraciones previas y ruta de atención de los proyectos productivos por parte de la URT

El desplazamiento forzado en Colombia ha generado no solo el abandono y despojo de los bienes, sino también la pérdida de las fuentes de ingreso y de trabajo de las familias, elementos esenciales para la supervivencia y el desarrollo del campesinado (PNUD, 2011). Es por ello que la Ley 1448 de 2011 incorporó una serie de medidas dirigidas a reparar integralmente a las víctimas y garantizar el GED, entre las cuales se encuentra la política de generación de ingresos, definida como el conjunto de estrategias, programas y proyectos encaminados a la reducción de la pobreza de la población pobre extrema a través de la generación de ingresos de manera sostenible y autónoma, así como al restablecimiento socioeconómico de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia (GPE, 2012).

La finalidad de este programa es que las familias retornadas obtengan los medios de subsistencia de acuerdo con sus propios saberes y en condiciones dignas, restableciendo sus derechos y transformando la situación de vulnerabilidad en que se encontraban, de modo que se garantice la sostenibilidad de la restitución y el retorno. Al respecto, la pregunta que surge es si efectivamente la implementación de los proyectos productivos está cumpliendo con esta finalidad o si se mantiene la necesidad de articular los procesos de restitución de tierras con las medidas de generación de ingresos para garantizar la sostenibilidad de los procesos de restitución y el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.³²

Para el año 2008, la Corte Constitucional identificó que los componentes de la política relacionados con la provisión de vivienda, la generación de ingresos y la restitución de bienes a la población desplazada mostraban los niveles más bajos de progreso y afectaban la superación del estado de cosas inconstitucional.

32 Corte Constitucional. Auto A-219 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas; 13 de octubre de 2011

Esto se debía a que los programas emprendidos no constituían una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y al logro de su estabilización socioeconómica,

sino a esfuerzos aislados y desarticulados orientados a flexibilizar algunos de los programas existentes para la superación de la pobreza y de fomento de pequeñas y medianas empresas, que no tienen en cuenta el origen esencialmente campesino de la población desplazada, los bajos niveles educativos y su capacidad para la formación de pequeñas y medianas empresas que sean viables y sostenibles, ni las oportunidades reales de generación de empleo tanto del sector público como del sector privado, a nivel nacional y territorial.³³

El documento Conpes 3616 de 2009 dispuso un plan de acción para la puesta en marcha de esta política, cuyos principales elementos fueron los siguientes: alfabetización, evaluación de la oferta de capacitación de los programas de generación de ingresos, articulación de educación media con educación superior, cobertura, servicios de intermediación laboral, fortalecimiento de las capacidades locales, entre otras. No obstante, la Corte Constitucional, mediante el Auto de seguimiento 219 de 2011, concluyó que a pesar de la expedición del Conpes 3616:

Los instrumentos bajo los cuales se pretendía armonizar la oferta institucional para asegurar programas adecuados para la generación de ingresos para la población desplazada no fueron desarrollados, o han permanecido en etapa de formulación. Los programas ofrecidos carecen de la especificidad necesaria y no se definieron con claridad la cobertura, los plazos, el presupuesto, las metas y los resultados esperados, contradiciendo la sentencia de tutela T-025 de 2004 y las previsiones de auto 008 de 2009. La propuesta plasmada en el Conpes 3616 no constituye todavía una política armonizada y en ejecución bajo la cual se mejoren las condiciones de autosostenimiento de la población desplazada. Esta falencia institucional y de política pública no fue atendida con la responsabilidad y compromiso que exigía la gravedad de la situación que enfrenta la población desplazada, ni tuvo en cuenta el peso que el mismo gobierno nacional le dio a este componente de la política como mecanismo para la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada.

33 Corte Constitucional. Auto A-008 de 2009. M. P. Manuel José Cepeda; 26 de enero de 2009

Las falencias de la política de generación de ingresos de la población desplazada perduraron en el tiempo, a pesar de que la expedición de la Ley 1448 de 2011 trajo consigo medidas para garantizar la estabilización socioeconómica de las familias restituidas, mediante la implementación de los proyectos productivos. Si bien desde la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento la Corte Constitucional hizo un llamado para que la política no fuera aislada ni desarticulada, en la actualidad encontramos dos escenarios distintos: una política de generación de ingresos para la población rural en general y otra política para la población restituida, de acuerdo con el Programa de Proyectos Productivos que adelanta la URT, sin que se evidencie articulación entre estos. Aunque la Corte Constitucional ya había previsto esta situación, todavía se mantiene la desarticulación de estas políticas, como se presentará a continuación.

De acuerdo con el diseño actual, las instituciones que intervienen en el desarrollo de la política de generación de ingresos para la población rural en general son las siguientes:



DNP

Departamento Nacional de Planeación

RUTA DE GENERACIÓN DE INGRESOS RURALES
OFERTA PÚBLICA RURAL ORDEN NACIONAL

MADR	BANCO AGRARIO	INCODER	ACCIÓN SOCIAL	SENA
■ Oportunidades Rurales ■ Alianzas Productivas ■ Programa de Desarrollo Rural con Equidad ■ Asistencia Técnica Especial ■ Emprendimientos de mujeres rurales	■ Subsidio de vivienda de interés social rural ■ Línea de microcrédito	■ Subsidio integral ■ Titularización de baldíos / Formalización ■ Capacitación Agroempresarial ■ Implementación de proyectos de Desarrollo Rural - Desplazados	■ RIE ■ Capitalización Microempresarial ■ Recuperación de activos improductivos ■ Mujeres ahorradoras ■ RESA	■ Jóvenes rurales ■ Fondo Empezar

FUENTE: DNP. *Guía para incluir la política de generación de ingreso en los planes de desarrollo territorial. Un camino efectivo hacia la prosperidad para todos, 2012-2015.*

Si bien la implementación de la política de generación de ingresos está a cargo de las entidades mencionadas, la dispersión, la falta de integralidad de esta política, la baja articulación interinstitucional y la insuficiencia de estos programas para la población en situación de desplazamiento³⁴ reiteran el diagnóstico realizado por la Corte Constitucio-

34 Al respecto, ver Corte Constitucional. Autos A-008 de 2009 y A-219 de 2011.

nal, por cuanto no dialogan con el diseño e implementación del Programa de Proyectos Productivos a cargo de la URT.

La URT creó un Equipo Técnico de Proyectos Productivos (ETPP) cuya función es la formulación, implementación y seguimiento de los proyectos en el marco de los procesos de restitución de tierras. En particular, la caracterización, formulación y ejecución de los proyectos productivos puede realizarse a través de operadores contratados para tal fin por la URT; estas son las entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural (epsagro),³⁵ las cuales deberán contar con la capacidad técnica, financiera y administrativa en la región para la atención de los hogares beneficiarios de la política de restitución de tierras (URT, 2016).

Adicionalmente, se creó un comité tripartito, en donde participan las familias beneficiadas del proceso de restitución mediante sentencia judicial, un integrante del ETPP y el operador contratado para tal fin. Este comité es la instancia decisoria en materia financiera y técnica, razón por la cual deberá participar en todas las fases del proyecto.

En la tabla de la página siguiente se exponen las labores específicas del ETPP y del comité tripartito en cada una de las fases de los proyectos productivos.

De acuerdo con el segundo informe de la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2014-2015, el apoyo para el Programa de Proyectos Productivos consiste en el financiamiento de hasta 55 smlmv, comprometidos así:

- hasta 5 smlmv para la formulación de los proyectos productivos familiares,
- hasta 40 smlmv para la implementación,
- hasta 5 smlmv para el servicio de asistencia técnica y
- hasta 5 smlmv para el seguimiento y evaluación.

Con esta inversión, la URT espera atender en promedio 5 hectáreas por familia restituida, garantizando un ingreso de 2 smlmv (Comisión de Seguimiento, 2015).

Una vez analizado el panorama de la política de generación de ingresos y en especial el Programa de Proyectos Productivos, reconocemos la importancia y los avances de la oferta existente por parte de la URT a la

35 Las epsagro son entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural; pueden ser públicas, privadas, mixtas, comunitarias o solidarias incluyendo instituciones de educación técnica, tecnológica y universitaria. Recuperado de <http://conectarural.org/sitio/contenido/epsagro>.

TABLA 4
Fases del proyecto productivo

Actividad	Desarrollo de la actividad
Etapla 1: Caracterización	
Caracterización socioeconómica	Esta fase consiste en el levantamiento de la información de las condiciones socioeconómicas y productivas de las familias restituidas mediante la sentencia judicial.
Inscripción del participante al programa	Las familias restituidas de la sentencia expresan su voluntad o no de acceder al programa.
Elección del representante del núcleo familiar	La familia restituida elige a un representante del núcleo familiar o tercero para que participe en la concertación del proyecto productivo, quien debe autorizar los desembolsos de los rubros y responder por la correcta ejecución de los recursos.
Caracterización productiva	Se busca recoger información sobre las capacidades de los participantes restituidos, así como la caracterización de los suelos, actividades existentes en el predio, infraestructura, características ambientales, entre otros.
Conformación del comité tripartito	Conformado por el representante del núcleo familiar, un representante del grupo operador y un representante del ETPP, quienes tienen voz y voto. Se realizan comités de manera presencial y son una instancia decisoria en materia financiera y técnica en todas las fases del proyecto.
Etapla 2: Formulación del proyecto productivo familiar (PPF)	
Concertación del proyecto productivo	Se consideran los siguientes elementos: el uso del suelo, la vocación productiva del beneficiario, lo evidenciado en las caracterizaciones, las dinámicas productivas de la región, entre otras.
Formulación. Puede ser realizada por el ETPP o el operador que contrata la URT para tal fin	Se elabora el proyecto que debe cumplir con los siguientes criterios: ▪ Ser de relevancia para la sostenibilidad de las familias en las tierras restituidas. ▪ Cumplir con los indicadores financieros, relación costo-beneficio. ▪ Ser técnicamente confiable. ▪ Debe tener en cuenta las consideraciones ambientales. El proyecto debe contener la siguiente información: ▪ Descripción de la actividad productiva que desarrollará el proyecto. ▪ Información sobre áreas y costos. ▪ Aspectos sociales: Composición del núcleo familiar. ▪ Consideraciones ambientales: Impactos ambientales. ▪ Aspectos financieros: Presupuesto del proyecto y la relación costo-beneficio. ▪ Comercialización: Estrategia o plan de comercialización. ▪ Asistencia técnica: Plan de asistencia de acuerdo con los criterios del ETPP.

Actividad	Desarrollo de la actividad
Etapas 3: Aprobación del PPF	
	El operador del proyecto o quien haga sus veces presenta la versión inicial del proyecto al enlace del ETPP, que es el encargado de determinar la coherencia técnica, ambiental, social y financiera del proyecto. Se socializa el proyecto con los beneficiarios de la sentencia, quienes se comprometen a su implementación.
Etapas 4: Ejecución del proyecto productivo	
Ejecutar las actividades de asistencia técnica	Asignación de las familias para posteriormente surtir el trámite administrativo de formalización de entrega del proyecto.
Concertar criterios de compra y desembolso del incentivo	Previo al desembolso, el comité tripartito emite una comunicación para la concertación de criterios de compra: precio, tiempo de entrega, garantía y servicio posventa, y su desembolso.
Realizar actividades de supervisión técnica	El ETPP se encarga de monitorear y hacer seguimiento tanto al acompañamiento de asistencia como a la ejecución técnica y presupuestal.
Realizar reportes de monitoreo	En estos reportes se registran los logros y el estado de ejecución del proyecto productivo.
Suspensión del proyecto productivo y exclusión del núcleo familiar	Se puede suspender el proyecto cuando: ■ No se hayan cumplido las actividades luego de cada uno de los desembolsos. ■ Se demuestre el uso indebido de los recursos. ■ Se presente el abandono del predio. ■ Medie algún requerimiento judicial, fiscal o disciplinario. ■ Afectaciones naturales, catástrofes naturales y de orden público.
Etapas 5: Asistencia técnica	
Monitoreo y sostenibilidad	Finalizado el punto 4, se presta la asistencia técnica por un periodo de 24 meses.
Cierre técnico y aceptación de los logros en las actividades de promoción.	Los proyectos se encuentran cerrados cuando se hayan cumplido todas las actividades de campo, y los bienes especificados hayan sido legalizados en su ejecución financiera.
Criterios de salida o promoción	La finalización del proyecto productivo se logra con: ■ La ejecución de la totalidad de las actividades contempladas en el proyecto. ■ Ejecución de la totalidad del plan de asistencia técnica. ■ Ejecución financiera y técnica de la totalidad del incentivo otorgado por la URT.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *Guía operativa para la implementación de Programa de Proyectos Productivos* (URT, 2016).

población restituida. No obstante, y con el propósito de que este programa garantice la estabilización socioeconómica de la población restituida de manera permanente y no transitoria, es necesario integrarlo con la oferta pública rural del orden nacional, en donde haya un diálogo fluido entre las distintas entidades y se flexibilice la oferta a las personas restituidas. Lo anterior, por cuanto si bien los proyectos productivos han sido percibidos por la población restituida como una alternativa adecuada, es posible que esta política no represente una salida viable para la generación de ingresos de esta población pues no está articulada a una estrategia más amplia dirigida al sector rural, hoy todavía inexistente. Sin embargo, dado que en la actualidad no existen evaluaciones del impacto de este programa, no es posible afirmar con certeza sus efectos en el mediano y largo plazo.

En consecuencia, en razón a que a la fecha todavía persiste la ausencia de una política de generación de ingresos que garantice el mejoramiento de las condiciones de autosostenimiento de toda la población desplazada, y no exclusivamente la restituida, el estado de cosas inconstitucional debe reafirmarse en relación con este componente.

A continuación expondremos cuáles son las medidas implementadas en los sujetos de especial protección por su estado de vulnerabilidad que ocuparon los predios tras el despojo y/o abandono.

Proyectos productivos para sujetos de especial protección constitucional por su estado de vulnerabilidad: segundos ocupantes

Uno de los retos más importantes de la política de restitución de tierras tiene que ver con los segundos ocupantes, quienes son personas vulnerables y/o víctimas que se asentaron en los predios donde hubo despojo y/o abandono, sin otra motivación más que suplir sus necesidades básicas insatisfechas, tales como vivienda y generación de ingresos.

La Ley 1448 no estableció medidas especiales de atención para los segundos ocupantes. Es por ello que la URT, en primera instancia, creó los acuerdos 021 de 2015 y 029 de 2016 como medidas de atención conforme a la dependencia con el predio. Por un lado, en el Acuerdo 029, la URT incorporó medidas de atención para estas personas, entre ellas la implementación de los proyectos productivos,³⁶ cuya responsabilidad se

36 Según el artículo 6.º del Acuerdo 029, los proyectos productivos “[s]on los esfuerzos planificados, temporales y únicos, realizados para crear productos o servicios agrícolas, ecoturísticos, pesqueros, acuícolas, que

encuentra a cargo de la URT. Sin embargo, dada la naturaleza del acto (en este caso acuerdo), varios jueces y magistrados de tierras no le dieron aplicación.

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-330 de 2016 se pronunció al respecto y estableció que la Ley 1448 promueve una discriminación indirecta, “referida como la situación en que una medida de carácter general impacta de forma especial a grupos vulnerables, personas en situación de debilidad manifiesta o sujetos de especial protección constitucional”, como es el caso de los segundos ocupantes. En este sentido, en dicha sentencia, la Corte estableció el deber general de jueces y magistrados de restitución de otorgar un tratamiento diferencial a los segundos ocupantes que enfrentan alguna condición de vulnerabilidad y no tuvieron ninguna relación, ni tomaron provecho del despojo.³⁷

Previo al pronunciamiento de la Corte, y mediante el Decreto 1298 de 2015,³⁸ el MADR estableció el subsidio integral directo de reforma

agreguen valor o provoquen un cambio beneficioso para los segundos ocupantes en predios entregados por el Fondo de la Unidad, los que sean de su propiedad o que hubiesen sido formalizados de conformidad con lo establecido en el presente acuerdo”.

37 Así, la Corte establece parámetros diferenciales en materia de estabilización económica para esta población vulnerable, entre otros, los siguientes: “Primero. Los parámetros para dar una aplicación flexible o incluso inaplicar el requisito de forma excepcional deben ser de tal naturaleza que (i) no favorezcan ni legitimen el despojo (armado o pretendidamente legal) de la vivienda, las tierras y el patrimonio de las víctimas; (ii) no debe favorecer a personas que no enfrentan condiciones de vulnerabilidad en el acceso a la tierra y (iii) no puede darse para quienes tuvieron una relación directa o indirecta con el despojo. Segundo. La compensación económica persigue fines de equidad social. Y se basa en los derechos de los segundos ocupantes, derivados de los principios Pinheiro y, principalmente, del principio 17, en el principio de igualdad material, en los derechos fundamentales a la vivienda digna y el mínimo vital, y en los artículos que promueven el acceso a la tierra y el fomento del agro (artículos 64 y 64 CP). Aunque sin ánimo de exhaustividad, son estas las normas que deben guiar la aplicación flexible del requisito. (...) De igual manera, los jueces deben analizar la procedencia de la remisión de los opositores a otros programas de atención a población vulnerable por razones económicas, desplazamiento forzado, edad, o cualquier otra, debe ser evaluada por los jueces de tierras”.

38 Decreto 1298 de 2015. Por el cual se adiciona un título a la Parte 7 del Libro 2 del Decreto número 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

agraria (sidra) como una política social de acceso a vivienda y proyectos productivos, dirigida a la población campesina. El sidra establece un monto máximo de hasta 71 smlmv por familia. Este subsidio comprende tres partidas, distribuidas de la siguiente forma:

- Hasta 56 smlmv por familia beneficiaria, destinados a pagar hasta el 100 % del precio del inmueble rural a adquirir por parte de los beneficiarios.
- Hasta 14 smlmv por familia beneficiaria, destinados para pagar hasta el 100 % de los requerimientos financieros para la implementación del proyecto productivo.
- Hasta un smlmv por familia beneficiaria, destinado para pagar los gastos notariales de escrituración y el registro de la compraventa del predio en la Oficina de Instrumentos Públicos.

Si bien el subsidio no estaba dirigido inicialmente a los segundos ocupantes, a partir de la expedición del Acuerdo 324 de 2013 del Consejo Directivo del Incoder se autorizó el otorgamiento directo del sidra a población campesina vulnerable ubicada en zonas microfocalizadas intervenidas por la política de restitución de tierras que no sea beneficiaria de dicha política y cumpla con los requisitos para ser sujeto de reforma agraria.³⁹ El objetivo de esta iniciativa era implementar acciones para disminuir la situación de pobreza de las familias campesinas ubicadas en los predios a restituir, que no fuesen beneficiarios del proceso de restitución (Incoder, 2015).

En relación con las medidas en torno a proyectos productivos, este programa busca incrementar la capacidad de generación de ingresos de las familias y aportar en la reducción de la pobreza, fortaleciendo la capacidad de generación de ingresos, mejorando las condiciones de vida de la población rural y aumentando la competitividad de la producción regional (Incoder, 2015).

Con el fin de poner en marcha este programa, el Incoder realizó inicialmente una identificación y definición de los grupos poblacionales destinatarios de esta política. Estos son:

Segundos ocupantes: Pobladores rurales, sujetos de reforma agraria, que por efecto de los fallos judiciales de restitución se ven en la obligación

39 Los sujetos de reforma agraria son campesinos de escasos recursos, por lo tanto, es un deber constitucional del Estado promover el acceso progresivo a la tierra, con el propósito de mejorar el ingreso y la calidad de vida de estas poblaciones.

de entregar sus medios de producción a favor del cumplimiento de la ley, pese a no haber sido partícipes del despojo o abandono forzado del bien restituído y, en consecuencia, se encuentran en condiciones especiales de vulnerabilidad con la necesidad de un auxilio por parte del Estado (Incoder, 2015).

Víctimas resistentes: Aquella población víctima sujeto de reforma agraria, con vínculos directos con las zonas focalizadas e intervenidas por la política de restitución de tierras, y que haciendo parte de las rutas de asistencia y reparación integral diseñadas por la Uariv, se identifique que el sidra puede ser un mecanismo de reparación y atención.

Comunidades: Apoyar la productividad de este tipo de comunidades como parte de una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial que se diseñe en común acuerdo entre las entidades responsables de este proyecto, la comunidad y los actores de la región.

De acuerdo con las estimaciones del Incoder, el número de ocupantes secundarios que podrían presentarse en los procesos de restitución durante 10 años, contados a partir de 2014, es de 18.317 personas.⁴⁰

En conclusión, en materia de proyectos productivos, la identificación de la problemática de los ocupantes secundarios en condiciones de vulnerabilidad en los predios a restituir llevó al Gobierno nacional a diseñar estrategias específicas, en este caso la extensión del programa sidra a esta población, una vez verificado el impacto que la política de restitución de tierras podía generar en la garantía y goce de sus derechos.

Balance de los proyectos productivos en el proceso de restitución de tierras

En el apartado anterior expusimos el diagnóstico realizado por la Corte Constitucional en materia de generación de ingresos para la población desplazada; igualmente, evidenciamos la falta de diálogo y articulación entre las políticas de generación de ingresos para la población rural y la población restituida, dadas las competencias de las entidades que están a cargo de su implementación. Asimismo, realizamos un recorrido por cada una de las fases de los proyectos productivos para la población restituida y expusimos las líneas generales de este programa creado para los ocupantes secundarios y víctimas resistentes, así como los criterios establecidos por la Corte Constitucional para esta población. En esta sección presentaremos un balance general de la implementación de proyectos productivos

40 Cálculos de la URT (Incoder, 2015a)..

para los beneficiarios de las sentencias, basado en diferentes estudios que han evaluado cómo va este programa en el marco del proceso de restitución de tierras.⁴¹

Órdenes sobre acceso a proyectos productivos y nivel de ejecución

De acuerdo con la ENR, el 76,1 % de las sentencias proferidas incorporan órdenes de acceso a proyectos productivos. En relación con los niveles de ejecución, los encuestados restituidos señalaron que estas órdenes se han cumplido totalmente en un 47,5 % de los casos, no se han cumplido en un 39,7 % y se han cumplido parcialmente en un 12,8 % (Codhes, 2016).⁴² El estudio reciente de la Fundación Forjando Futuros (2016), sobre seguimiento al retorno en 174 sentencias de las cuatro zonas de mayor despojo, concluyó que en el 74 % de los casos estudiados la población restituida inició la ejecución de un proyecto productivo que en su mayoría ha tenido un desarrollo satisfactorio según los beneficiarios.

Dado que el acceso a proyectos productivos exige que los predios hayan sido previamente entregados, es importante analizar el cumplimiento de las órdenes teniendo en cuenta la variable de retorno.

Así, el 41 % de los titulares de sentencia habían retornado al predio antes del momento de la entrega. En estos casos, la ENR reportó un nivel de cumplimiento del 92 % (71,8 % con cumplimiento total y 20,2 % con cumplimiento parcial). El cumplimiento es menor en los casos de titulares que retornaron con posterioridad a la diligencia de entrega material. La ENR informa en estos casos un cumplimiento del 82,5 % (40 % con cumplimiento total y 42,5 % con cumplimiento parcial).

Sobre esta última variable, la encuesta señala como posible causa de un menor cumplimiento los tiempos para poner en marcha los proyectos, pero también la demora en el mejoramiento de vivienda o la construcción de una vivienda nueva con acceso a servicios públicos, componentes que

41 Los estudios son: i) Primera ENR, ii) diferentes informes publicados por el Cinep sobre estudios de caso, iii) informe de la Fundación Forjando Futuros sobre restitución y retorno (2016) y iv) informe de la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas.

42 Al respecto, es necesario hacer las mismas aclaraciones que en materia de vivienda sobre lo que se entiende por cumplimiento del proyecto productivo. La encuesta no es precisa en señalar si se debe entender como totalmente cumplido el proyecto productivo cuando es implementado o cuando ha finalizado. En el mismo sentido, si el proyecto no ha sido cumplido, podría ser por dos razones: i) porque no se ha iniciado ninguna fase o ii) porque se encuentra aún en las fases iniciales de formulación del proyecto.

son necesarios para garantizar la sostenibilidad de los proyectos productivos en el tiempo.

La encuesta continúa mostrando que los niveles de cumplimiento son mayores cuando se trata de titulares de sentencias con intención de retorno pleno, 86 % (52 % de cumplimiento total y 34 % parcial).

En relación con la actividad económica desarrollada, la ENR señala que el 70 % de los predios con actividad agrícola y el 72 % de los predios con actividad ganadera han tenido acceso a proyectos productivos de forma parcial o total. No obstante, en muchos casos se implementa la ganadería, sin tener en cuenta la vocación de la tierra, lo que puede generar diversos problemas ambientales, entre ellos la deforestación (Reyes Posada, 2012).

Los resultados que arroja la encuesta demuestran que es más fácil implementar el proyecto productivo en población retornada que sin retornar. Esta información es corroborada por Javier Medina (entrevista 3), quien además señala que las comunidades prefieren retornar a explotar la tierra de acuerdo con el proyecto productivo que se implemente, incluso sin vivienda. Por ello, es fundamental que las políticas de vivienda y proyectos productivos sean complementarias para no ocasionar un retorno que exacerbe las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas.

Asimismo, dentro del plan de ejecución de la URT sobre los proyectos productivos se observa que no se cuenta con un plan que aborde la implementación de los proyectos en predios urbanos.

Formulación y viabilidad de los proyectos productivos

En relación con la formulación de los proyectos productivos, la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas encontró que en algunos casos fueron preformulados o mal caracterizados, lo que generó que en su desarrollo, los beneficiarios solicitaran cambios en algunos rubros de inversión. Según la Comisión, ello denota falta de mecanismos de comunicación adecuados con los beneficiarios a la hora de la formulación y aprobación de los proyectos (Comisión de Seguimiento, 2015).

Asimismo, se encontró que el cálculo de los indicadores financieros realizados por la URT contiene errores conceptuales que no permiten establecer con claridad la viabilidad financiera de los proyectos implementados, generándose un alto riesgo en la estabilización socioeconómica de las familias restituidas.

Estas situaciones ponen en alto riesgo la sostenibilidad en el retorno de las familias restituidas, pues errores en estas etapas del proceso pueden generar dificultades en el desarrollo e implementación de los proyectos.

Si bien la *Guía operativa de los proyectos productivos* contempla unos plazos específicos para implementar las órdenes relacionadas con PPF, la Comisión de Seguimiento denunció demoras significativas, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad de los proyectos productivos y por ende de los retornos de las familias restituidas (Comisión de Seguimiento, 2015).

Enfoque diferencial

En cuanto a la implementación del enfoque diferencial en las sentencias de restitución, el hecho de que las mujeres, en la sentencia, sean beneficiarias de un proyecto productivo, no significa que esta política tenga un enfoque diferencial de género. Tampoco que se tengan en cuenta los saberes propios y se integren a esta política.

En ese sentido, el Cinep realizó un estudio y determinó que tanto en el nivel nacional como en el local, la mayoría de órdenes van encaminadas a incluir en los proyectos productivos, programas de acompañamiento a las mujeres, programas de formación técnica, todo esto con prioridad y enfoque diferencial. No obstante, la Ley de Mujer Rural (731 de 2002) ha tenido prácticamente nula aplicación en el país y no es claro de qué manera las mujeres restituidas han logrado real acceso a estas medidas y, por lo mismo, una de las dificultades está en que en ninguna de las órdenes, ni para el nivel nacional ni para el regional, se fija un plazo de cumplimiento a la entidad obligada.

Por tanto, aunque hay una serie de órdenes que buscan dar aplicación al enfoque diferencial –no solo a favor de mujeres sino también de otros sujetos de especial protección constitucional como los adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, personas en condición de discapacidad, entre otras–, su materialización está en un camino que todavía debe recorrerse (Cinep, 2015).

Los resultados que arroja el estudio realizado por el Cinep demuestran dos cosas: la primera es que la aplicación de la Ley 731 ha sido nula a nivel nacional y regional, y la segunda, que aunque se dictan órdenes con enfoque de género, su materialización e implementación no se ha logrado.⁴³

43 Esta información fue corroborada en el Ciclo de conversatorios etapa pos-fallo. Retos de las políticas sociales para responder a la restitución de tierras, en el marco de la justicia transicional y la reparación transformadora. Ponentes: Nina Rosa y Flor Mahecha.

Logros del programa

De acuerdo con algunas funcionarias de la URT,⁴⁴ el Programa de Proyectos Productivos tiene como principales logros:

1. Facilitar el retorno de los beneficiarios al sector de producción primaria.
2. Propender hacia la activación de la economía local campesina.
3. Contribuir al retorno de las víctimas al sistema financiero y la vida comercial.
4. Consolidar la confianza de las víctimas en las instituciones del Estado.
5. Generar iniciativas de emprendimiento y asociatividad.
6. Avanzar en la garantía de la seguridad alimentaria.
7. Fortalecer los núcleos familiares.
8. Contribuir a la generación de una cultura del arraigo.

El caso de Mampuján

De este proceso se resalta lo siguiente:

- Sesiones de trabajo del Grupo de Proyectos Productivos (GPP) de la URT con la Dirección Territorial de Bolívar para intercambiar información, identificar potenciales familias beneficiarias y predios para establecer los PPF.
- Se adelantaron jornadas de divulgación, socialización y sensibilización con líderes comunitarios y núcleos familiares beneficiarios.
- La epsagro contratada puso a disposición permanente de la comunidad profesionales técnicos del sector agropecuario y social para acompañar el proceso.
- El proyecto productivo fue concertado con cada núcleo familiar de acuerdo con su conocimiento cultural agropecuario, las dinámicas productivas regionales y las necesidades.
- Se emprendieron acciones para facilitar la dinámica de comercialización de los productos, eliminando intermediarios y eslabones en la cadena de comercialización.
- Se adelantaron acciones complementarias con el DPS, Banco Agrario, SENA y otras entidades que propendían a la integralidad de la intervención.

FUENTE: URT (2014).

Principales problemáticas de los proyectos productivos

Además de los elementos señalados previamente, el balance de la implementación del Programa de Proyectos Productivos permite identificar los siguientes como sus principales problemas:

1. Dificultades para la implementación de los proyectos productivos sin un retorno efectivo previo.
2. Implementación de proyectos productivos de ganadería extensiva cuando la vocación de la tierra es otra.
3. No hay una aplicación del enfoque diferencial de género, por lo tanto no se aplican los saberes propios de las mujeres.
4. Inexistencia de un plan de la URT para aplicar los proyectos en predios urbanos.
5. No se promueve la asociatividad entre las personas restituidas, ni entre estas y la población rural en general. Por lo tanto, no se fomenta la economía solidaria. Se promueve la asociatividad a nivel vertical, es decir, el pequeño con el grande y no a nivel horizontal, entre pares.
6. El sector privado no está muy comprometido con la población víctima del conflicto armado en el momento de activar la economía y comercialización de los productos.
7. No se promueven opciones agroecológicas que tengan en cuenta los impactos ambientales, sino que se reproduce el modelo actual.
8. No se cuenta con apoyo para comercializar los productos.
9. La implementación del proyecto productivo es cortoplacista, por su duración y no hasta lograr la efectiva estabilización económica de las familias retornadas.

Como puede observarse, el Programa de Proyectos Productivos implementado por la URT no hace parte de una política más amplia y comprehensiva de generación de ingresos⁴⁵ y estabilización socioeconómica⁴⁶

45 La Ley 1448 de 2011 estableció una serie de medidas dirigidas a garantizar el GED de la población víctima del conflicto armado, entre las que se encuentra la política de generación de ingresos, cuyo propósito es lograr el desarrollo del potencial productivo, promover capacidades, y crear oportunidades para acceder a los activos y acumularlos, logrando así la estabilización económica de la población en situación de desplazamiento (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2009; y Rodríguez y Bernal, 2016).

46 De acuerdo con la Corte Constitucional, la estabilización socioeconómica es el proceso a través del cual las familias desplazadas logran abaste-

para la población restituida y en general para las víctimas de desplazamiento forzado, circunstancia que limita las posibilidades de que este programa contribuya a la generación de ingresos de manera efectiva, sostenible y autónoma, así como al restablecimiento socioeconómico de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia a largo plazo.

Este diagnóstico se torna aún más crítico si se tienen en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional, en los que se resaltan fallas estructurales en relación con el componente de generación de ingresos, entre otras: i) la inexistencia de una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos; ii) la dispersión de la política y desarticulación de la oferta programática; iii) la falta de impacto del mayor monto de recursos destinados; iv) la débil articulación institucional, entre otras (Corte Constitucional. Autos A-395 de 2015 y A-373 de 2016).

La reformulación de la política de generación de ingresos exige también evaluar los avances, obstáculos y lecciones aprendidas del Programa de Proyectos Productivos dirigido a la población restituida, cuya duración en muchos casos supera los tres años. Los resultados presentados en este documento son un paso inicial en esta dirección.

cerse de bienes y servicios básicos mediante la generación de sus propios ingresos y una vez han recuperado su capacidad productiva. Esto es, cuando por sus propios medios han logrado satisfacer sus necesidades básicas, dentro de las cuales se encuentra la salud, la educación, la vivienda digna, la seguridad alimentaria, entre otras (Corte Constitucional. Sentencia T-558 de 2015).

DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

En esta sección abordaremos los principales desafíos y recomendaciones para robustecer el proceso de restitución de tierras y avanzar en una mejor articulación de este con las políticas en materia de vivienda y proyectos productivos. Adicionalmente, teniendo en cuenta que en el proceso de negociaciones de fin del conflicto en La Habana se ha reiterado la importancia de fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras en un escenario de fin del conflicto y de articularlos con otros programas de atención y reparación, resulta oportuno analizar los principales desafíos que dicha propuesta implica en el contexto actual para avanzar en esta articulación.

Con tales fines, dividimos el presente capítulo en dos partes. La primera aborda la discusión sobre la necesaria articulación de la política de restitución con políticas sociales, profundizando el análisis respecto de la política de vivienda y el Programa de Proyectos Productivos; y la segunda señala algunos desafíos y recomendaciones que la actual política de restitución representa para el escenario de posacuerdos, específicamente en línea de la articulación con la política de retornos.

Articulación del proceso de restitución de tierras con otras políticas sociales

Hemos señalado a lo largo de este documento la importancia de la adopción del carácter transformador de las reparaciones y la restitución en la Ley 1448 de 2011, en tanto estas políticas no se limitan a la reparación de los daños concretos sufridos por las víctimas (justicia restitutiva), sino que pretenden la transformación y superación de las condiciones de desigualdad, discriminación, exclusión e injusticia social, que en muchos casos son previas al conflicto o que fueron generadas por este.¹

1 Para un análisis de la noción de reparación transformadora y su contribu-

La defensa de la inclusión del enfoque transformador en el proceso de restitución de tierras parte de dos supuestos: i) la *necesaria distinción* de la política de restitución con la política pública de carácter social, por cuanto ambas tienen objetivos, fuentes y destinatarios distintos; y ii) la *necesaria articulación y complementariedad* entre ambas.

**La reparación y los servicios sociales:
políticas distintas, pero complementarias**

Tanto la doctrina² como la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana³ reconocen la importancia de distinguir la reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos de los servicios sociales del Gobierno, por cuanto se trata de deberes y acciones claramente diferenciables en lo relacionado con su origen, su base normativa, sus objetivos y varios otros aspectos.

TABLA 5

Origen fáctico		Bases normativas	Propósito	Beneficiarios	Obligados
Política social	Situaciones de pobreza, exclusión y desigualdad	Justicia distributiva y deberes estatales frente a los DESC	Satisfacer necesidades básicas, en particular las de carácter social o cuya prestación origina gasto público social	Pobres	El Estado
Reparaciones	Ofensas y graves violaciones de derechos humanos y del DIH	Justicia correctiva y deber de reparar	Borrar, en lo posible, las consecuencias de los crímenes cometidos con medidas materiales y simbólicas	Víctimas	Principalmente los responsables de los crímenes. El Estado en lo relacionado con algunos de sus componentes

FUENTE: Uprimny y Saffon (2009) y Corte Constitucional (2008).

Teniendo en cuenta que las políticas sociales y las de reparación son deberes y acciones claramente diferenciables, en lo relacionado con su fuente, frecuencia, destinatarios, duración y varios otros aspectos, no

ción a la profundización democrática, ver Uprimny y Saffon (2009).

2 Al respecto, ver Uprimny y Saffon (2007 y 2009).

3 Ver Corte Constitucional. Sentencia C-1199 de 2008. M. P. Nilson Pinilla; 4 de diciembre de 2008

pueden ser asimilables o sustituibles la una por la otra, pues ello daría lugar a la negación de alguno de los deberes específicos del Estado, sea el de reparación o el de satisfacción de las necesidades básicas.⁴ No obstante, resulta fundamental que ambas políticas se articulen adecuadamente, garantizando la complementariedad entre los servicios sociales del Gobierno y las acciones encaminadas a la reparación debida a las víctimas, lo que permite aceptar que en determinados casos sea adecuada y necesaria la simultánea ejecución de ambos tipos de acciones. Precisamente, la noción de reparación transformadora busca contribuir a esta armonización, de modo que se garantice a las víctimas la reparación y el restablecimiento de sus derechos de conformidad con el ordenamiento constitucional.⁵

Tratándose de la política de restitución, el enfoque transformador reconocido en la ley no excluye la aplicación del enfoque restitutivo, cuya pretensión no es otra que devolver a las víctimas los bienes que les fueron despojados o que tuvieron que abandonar forzosamente como consecuencia del conflicto armado. No obstante, al verificar las condiciones de alta pobreza, abandono estatal, marginación, destrucción de viviendas, ausencia de servicios públicos y en general deficiencias en la infraestructura pública y social presentes en las regiones de mayor densidad de abandono y despojo, surge un gran interrogante por los alcances que tiene una política exclusivamente restitutiva para garantizar a la población víctima un retorno a los predios restituidos en condiciones dignas y sostenibles.

En este contexto, el enfoque transformador en la restitución adquiere un carácter fundamental en la medida en que propende al restablecimiento de las condiciones socioeconómicas de la población víctima, de modo que la restitución y el retorno sean sostenibles en el tiempo. De allí la necesidad de avanzar en el diseño de estrategias que articulen la restitución con medidas complementarias de carácter social que contribuyan a la consecución de estos propósitos. La entrega de viviendas, la implementación de proyectos productivos y otras estrategias de generación de ingresos y empleo, la garantía de los derechos a la educación, salud alimentación, y la prestación de servicios públicos son algunos ejemplos de estas medidas complementarias.

4 *Idem.*

5 Al respecto, ver Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003. M. P. Jaime Araújo Rentería; 23 de julio de 2003.

A continuación, a partir de la revisión de la política de vivienda y el Programa de Proyectos Productivos dirigidos a la población restituida, presentamos algunas reflexiones sobre los desafíos actuales y recomendaciones para avanzar en una mayor articulación entre el proceso de restitución y las políticas enunciadas.

El proceso de restitución y la política de vivienda

Concluimos en el segundo capítulo de este documento que el programa de acceso a vivienda en el marco de la restitución de tierras no se concentra en el restablecimiento de la afectación al derecho a la vivienda por causa del conflicto armado a través de un programa de reparación, sino en rutas y mecanismos que faciliten el acceso de los restituidos a la política social de dotación o mejoramiento de vivienda y, a su vez, que el Estado cuente con presupuesto específico para garantizarlo.

También concluíamos en el capítulo 2 que esta adaptación de la política es, en principio, coherente con los estándares internacionales. No obstante, consideramos que la política social tiene ciertas limitaciones para enfrentarse a los retos de la restitución de tierras, en tanto sus resultados son lentos en comparación con la velocidad que implica un programa de reparaciones, algunas fases de la ejecución pueden incorporar prácticas revictimizantes⁶ y porque dicha política no se piensa en clave de apoyo a la promoción de retorno,⁷ todo lo cual hace que su potencial para reparar en sentido amplio a los reclamantes de restitución se vea menguado.

Además, debemos resaltar que el programa también adolece de fuertes limitaciones en su capacidad de capturar y ser coherente con las condiciones conexas que se requieren para la garantía de una vivienda digna. Como observamos en el capítulo 2, si bien algunas de las condiciones conexas tienen mejores puntajes que las otras en la encuesta, no debe desconocerse que para efectos del GED no es adecuado escindir estas condiciones. La vivienda digna necesita de los servicios públicos, la seguridad y vías de acceso para realizarse como derecho, tanto como estos últimos pueden resultar fútiles sin la garantía de una solución de vivienda.

6 Reconocemos que la política social no establece prácticas revictimizantes *per se*, pero tampoco se han establecido estrategias para que estas no ocurran en el marco de un proceso de reparación a víctimas del conflicto armado.

7 Como mencionábamos en el capítulo 2 de este documento, la vivienda hace parte de una triada de derechos que conforman la restitución y buscan el retorno de las personas, a pesar de ser este un componente independiente de la restitución.

Al respecto, resulta útil retomar la noción de hogar que contempla el derecho al hábitat, a vivir en un sitio seguro, privado y que fomente el arraigo (Entrevista a Clara Ramírez 2016). En consecuencia, compatibilizar y sincronizar la garantía de servicios públicos, seguridad de bienes y personas y vivienda en condiciones dignas es un ideal para una política social y un imperativo en un programa de restitución y reparación a víctimas del conflicto que perdieron su arraigo.

Esto no quiere decir que la política de vivienda deba ser mal evaluada, si los componentes accesorios no tienen exactamente el mismo nivel de ejecución que la construcción de las viviendas. De hecho, hay mucho terreno ganado en tanto, según las encuestas, la percepción de seguridad favorable se da en más del 50 % de los encuestados y el problema de la adecuación de vías es relevante, pero no en todas las zonas. En todo caso, mejorar el acceso a servicios públicos parece seguir siendo una tarea pendiente, y el objetivo es que todas estas condiciones converjan de tal manera que la garantía de derechos para la población retornada sea plena.

Según el análisis de resultados de la ENR, “[la precariedad] en aspectos como vivienda digna, servicios de salud, acceso a servicios públicos o apoyo a la comercialización de productos, [están] relacionados precisamente con el tradicional abandono del campo [y] serían estas variables sobre las cuales una acción interinstitucional debería trabajar para asegurar la creación de condiciones para un retorno efectivo y digno” (Codhes, 2016).

Además, o quizás como consecuencia de las adversas condiciones contextuales y las tensiones entre la política social y la reparación, en la sección de resultados señalamos el precario nivel de cumplimiento que revela tanto la ENR como las cifras aportadas por el MADR, la URT y el Banco Agrario, al respecto.⁸ Sin desconocer los avances que ha habido en la materia, lo cierto es que las reformas a la política se enfocan principalmente en el diseño institucional, dejando de lado todavía la etapa crítica de ejecución de las obras.

De acuerdo con la información recopilada, se reafirma la tesis de que la garantía de derechos a la reparación integral es difícilmente compatible con una política social ordinaria que no captura la ruralidad en sus diferentes dimensiones; mucho menos está diseñada para capturar y moldearse a las necesidades tan elásticas que resultan de un proceso de reparación

8 El nivel de cumplimiento de órdenes oscila entre 25,7 % y 57 %, dependiendo de la fuente. Para más información, ver p. 49.

a víctimas del conflicto, tales como la transformación de las condiciones de vulnerabilidad que facilitaron la victimización, la rapidez, eficiencia y eficacia de los procesos que se requieren para garantizar el GED, la destinación de recursos específicos y suficientes, la existencia de personal capacitado en justicia transicional en las entidades ejecutoras y la sensibilidad a los enfoques diferenciales, entre otras.

Al respecto, Clara Ramírez, investigadora de Codhes, sugiere que la actual política de vivienda, como política social, tiene fuertes tensiones con la noción de justicia transicional, las cuales se manifiestan al tratar de hacer encajar la primera en la segunda, circunstancia que ha generado muchos de los problemas identificados. Ramírez explica que aunque la vivienda es un derecho constitucional, no significa que sea universalizado por Colombia y en esta medida hay precariedad de facto.

La manera como el Estado ha asumido la obligación de garantizar vivienda a las personas es a través de un subsidio a la demanda⁹ que hasta antes de 2012 era un “subsidio para pobres que podrían pagar un crédito”. Después de 2012, ese Programa de Subsidio Familiar de Vivienda empezó a ser usado también para garantizar solución de vivienda a la población desplazada que sería atendida por la Ley 1448 de 2011¹⁰ y para cumplir las órdenes y observaciones de la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004 en materia de vivienda para desplazados.

Esta transformación pone de manifiesto que no hay un programa de vivienda especialmente diseñado para el contexto de las víctimas del conflicto, sino una serie de adaptaciones derivadas de los problemas suscitados en la ejecución de la aplicación de subsidios de vivienda en el marco de la restitución de tierras. Como señalamos en la segunda parte de este documento, la garantía y el goce efectivo del derecho a la vivienda digna a la población restituida depende más de la disponibilidad, accesibilidad,

9 Los estudios sobre la política habitacional de los arquitectos Alberto Saldarriaga R. (Saldarriaga, 1995) y Olga Lucía Ceballos R. (Ceballos, 2008), quienes analizaron el tema hasta el año 2005, coinciden en dividir la política de vivienda en Colombia en cinco períodos: higienista, institucional, de transición, corporaciones de ahorro y vivienda y de mercado. Este último se caracteriza principalmente por la implementación del programa de subsidios directos a la demanda. El último período comienza en 1992, y en 2012 fue objeto de unos ajustes significativos (Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/100anosdepolicashabitacionales.pdf>).

10 La Ley 1448 de 2011 no restituye vivienda y, por lo tanto, implementa el acceso preferente al subsidio para los restituidos.

adaptabilidad, aceptabilidad, calidad y eficiencia de la política pública diseñada, aunque esta se dirija a toda la población, que de la existencia de una política de vivienda diferenciada para víctimas restituidas.

Al examinar las adaptaciones realizadas para garantizar el derecho a la vivienda digna a la población restituida, hemos podido identificar que existen al menos dos grandes dificultades de la política general de vivienda en Colombia, cuyas implicaciones son directas en su implementación en el proceso de restitución:

1. El subsidio no tiene en cuenta la brecha entre la vivienda urbana y la rural. Esto se manifiesta en los problemas de materiales y construcción ya enunciados.
2. El concepto actual de vivienda que fundamenta el programa está concentrado en garantizar una estructura de vivienda, desconociendo las nociones de derecho al hábitat, seguridad, privacidad y arraigo.¹¹

Justamente teniendo en cuenta la importancia y centralidad de estos elementos para la garantía integral del derecho a la vivienda digna, es necesario hacer los ajustes que requiera la política para incluir estos componentes en el proceso de reparación integral.

Los eventuales impactos del cambio normativo en materia de vivienda

Explicábamos en el segundo capítulo los cambios que introdujo el Decreto 1934 de 2015 para superar las dificultades y cuellos de botella que presentaba la aplicación del subsidio desde el año 2012. Una de las medidas que puede ser percibida como más favorable es la del aumento en los montos del subsidio que se representan en smmlv. Sin embargo, de acuerdo con Leandro Ríos de la URT y Óscar Ramírez del Banco Agrario, el nuevo decreto no tiene efectos retroactivos, lo que implica un trato desigual entre quienes ya han sido adjudicatarios del subsidio y quienes se registrarán por el nuevo decreto.

Ya son un problema los subsidios adjudicados con los montos más bajos, pero la situación se torna más crítica para los casos en los cuales

11 Como hemos reconocido a lo largo del documento, el hecho de que el programa de vivienda carezca de estas características no significa necesariamente que vulnere los estándares internacionales en la materia. No obstante, las necesidades que imprime el programa de restitución son distintas y en esa medida hacemos este tipo de críticas relacionadas con el arraigo, la seguridad y el hábitat.

el subsidio ya está ejecutado y la casa está construida. De acuerdo con el enlace SNARIV de la URT del Valle del Cauca, los jueces 1.º y 3.º de Buga han mitigado el impacto del cambio de decreto ordenando sacar de la existente lista de priorizados a las personas que estaban en espera de asignación de solución de vivienda antes de la expedición del Decreto 1934 de 2015, para luego ordenar incorporarlas en la lista del nuevo Decreto y que puedan acceder al monto más favorable. Sin embargo, estas son iniciativas de carácter regional que no necesariamente van a ser acogidas por todos los jueces del país, persistiendo el problema para las viviendas ya construidas.

El proceso de restitución y el Programa de Proyectos Productivos

Si bien la política de restitución de tierras cuenta con un programa específico de proyectos productivos, en la actualidad no existe una política integral de generación de ingresos dirigida a las víctimas de desplazamiento forzado.¹² Esta política general prevé una atención en la modalidad de emprendimiento dirigida a:

1. capacitar y acompañar a la población en la formulación de proyectos productivos para la generación de ingresos,
2. otorgar recursos para la puesta en marcha de proyectos productivos, en modalidad de crédito y de capital semilla,
3. fomentar y fortalecer la asociatividad de la población para impulsar proyectos productivos en áreas urbanas y rurales,
4. realizar seguimiento a las etapas de gestación y puesta en marcha de proyectos productivos, bajo esquemas de servicio empresarial y con el apoyo del SENA,
5. facilitar el acceso a crédito de la población con proyectos productivos fortalecidos.

Es por ello que para la implementación de los proyectos productivos aprobados en el esquema del programa creado para beneficiarios de la restitución, se establece un incentivo económico con el fin de financiar total o parcialmente su desarrollo. No obstante, si no puede cubrirse el monto total de la operación del proyecto, se promueve el acceso a servicios financieros de desarrollo empresarial (microcrédito, garantías, microseguros, etc.) y no financieros (asistencia técnica, capacitaciones, parcelas demostrativas, talleres, entre otros).

12 Al respecto, ver Conpes (2009).

El endeudamiento del titular de la restitución mediante el microcrédito, garantías y microseguros puede convertirse en un obstáculo para la implementación del proyecto productivo, al menos por dos razones. En primer lugar, las víctimas de abandono y despojo forzado cuentan con experiencias negativas con el sistema financiero, cuyas deudas en algunos casos ocasionaron el despojo jurídico. En estos casos, la voluntariedad del restituido para asumir una obligación financiera debe ser un criterio desde el proceso de formulación del proyecto. Por otra parte, el cumplimiento de los requisitos de experiencia crediticia y calificación financiera pueden ser imposibles de cumplir para los restituidos, que en general no pueden demostrar ingresos estables ni experiencia crediticia aceptable por los organismos financieros.

En ese sentido, se requieren medidas alternativas y complementarias al crédito, tales como la capacitación en los programas implementados y el acompañamiento permanente de las entidades competentes en la ejecución del proyecto. Asimismo, es necesario promover una flexibilización de los requerimientos exigidos por el sistema financiero teniendo en cuenta las particularidades especiales de la población restituida, de acuerdo con lo que se ha señalado anteriormente.

Otra dificultad que enfrenta el Programa de Proyectos Productivos para población beneficiaria de la restitución de tierras se relaciona con su baja ejecución financiera. El histórico del seguimiento a la implementación del programa evidencia que en la vigencia de 2013 hubo una ejecución del 58,51 %, y para 2015 una del 56,8 %, ¹³ cifras que evidencian una baja ejecución, pese al considerable número de beneficiarios de proyectos productivos en el marco de las decisiones judiciales de restitución.

Las fallas en la política de generación de ingresos para la población en situación de desplazamiento han sido desarrolladas en diversos documentos de la Comisión de Seguimiento (2010 y 2013) y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ¹⁴ que desde 2009 ha reiterado la necesidad de

13 Datos consultados en el sistema de seguimiento a proyectos de inversión (Recuperado de <https://spi.dnp.gov.co/>. Código de proyecto: 2012011000004).

14 Al respecto, ver Corte Constitucional de Colombia. Autos A-008 de 2009. M. P. Manuel José Cepeda; 26 de enero de 2009; A-219 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas; 13 de octubre de 2011; , 394 y 395 de 2015. M. P. Myriam Ávila Roldán; 4 de septiembre de 2015.

definir mecanismos que armonicen la oferta institucional para asegurar programas adecuados para la generación de ingresos.¹⁵

Desde entonces, el Gobierno nacional ha realizado, en el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, ajustes a la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica destinada a la población desplazada, la cual está articulada a partir de dos rutas distintas. Por un lado, la generación de ingresos que corresponde a la fase de asistencia y atención¹⁶ y, por el otra, la generación de empleo que, a juicio del Gobierno, es propia de las medidas de reparación.¹⁷

15 De acuerdo con la Corte Constitucional, los programas ofrecidos carecen de la especificidad necesaria y no definen con claridad la cobertura, los plazos, el presupuesto, las metas y los resultados esperados, contradiciendo la Sentencia de Tutela T-025 de 2004 y las previsiones del Auto 008 de 2009. En ese sentido, el Conpes 3616 no constituye una política armonizada y en ejecución bajo la cual se mejoren las condiciones de autosostenimiento de la población desplazada (Auto 219 de 2011).

16 “La asistencia en generación de ingresos se origina en la crisis económica que se produce como consecuencia inmediata del hecho victimizante, y pone en peligro la subsistencia mínima de las víctimas. A partir de los principios de solidaridad y el deber de protección del Estado, éste está llamado a mitigar, en el corto plazo, la vulnerabilidad económica de la población víctima y garantizar su subsistencia mínima con el ánimo de detener y corregir la vulneración a sus derechos. El Gobierno Nacional ha construido las siguientes estrategias: 1) programas temporales de ayuda humanitaria que abarquen la entrega de subsidios (económicos o en especie) y programas de empleos temporales de mano de obra no calificada, y 2) acciones afirmativas para dar cupos exclusivos o acceso preferente e inmediato a la oferta social del Estado en formación para el trabajo, enganche laboral o emprendimiento de corta duración” (Uariv, Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, agosto de 2014, p. 66; Corte Constitucional de Colombia. Auto A-395 de 2015).

17 “Cuando se habla de generación de empleo, el origen fáctico de la reparación se encuentra en la violación al derecho fundamental al trabajo en el marco del conflicto armado, en la obstrucción del proyecto sociolaboral de la víctima [...] la política de generación de empleo comprende medidas tales como (i) caracterización sociolaboral e individual de las víctimas mediante un instrumento diseñado exclusivamente para estos efectos y esta población; (ii) acceso a cursos largos de formación para el trabajo (superiores a 6 meses) respaldados con alianzas público privadas y diseñados a partir de las características de las víctimas y los perfiles productivos de sus territorios; (iii) acceso a programas de emprendimiento (formación para el emprendimiento y fortalecimiento y formalización de proyectos productivos ya instalados) diseñados a partir de las características de las víctimas y los perfiles productivos de sus territorios; (iv) acceso a programas de apoyo a la comercialización de productos agropecuarios diseñados

Si bien estos cambios representan estrategias específicas dirigidas a solucionar algunos de los problemas identificados, de acuerdo con la Corte Constitucional¹⁸ todavía parecen persistir dificultades relacionadas con:

1. la falta de cohesión y de vigencia tanto del marco normativo como de la formulación de la política;
2. la desarticulación de la oferta programática;
3. dificultades para realizar seguimiento tanto a las metas que se propone el Gobierno como a los programas de generación de ingresos y de empleo implementados y
4. falta de impacto del mayor monto de recursos efectivamente destinados.

Estas dificultades se acentúan en el sector rural, el cual presenta mayores rezagos en la formulación e implementación de la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica a favor de la población desplazada.

En este mismo sentido se ha pronunciado la CGR (2014), para la cual el marco normativo que rige la política de generación de ingresos, de empleo y de estabilización socioeconómica de las víctimas es disperso y carece de una estructura coherente tanto en las medidas como en la fijación de responsabilidades institucionales, que no logra ser superada con los instrumentos de planeación. Reitera este órgano que no se cumplen a cabalidad las disposiciones contempladas por el marco legal de planeación, sentencias y autos emitidos por la Corte Constitucional para el logro de la estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado, razón por la cual el avance en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas es mínimo.

Otros problemas que persisten y son resaltados por la CGR (2014) son:

1. Las instituciones no tienen claridad sobre cuál es la ruta para la ejecución de la política de estabilización socioeconómica de la población víctima.

dos a partir de las características de las víctimas y los perfiles productivos de sus territorios; y (v) acceso a programas para el apoyo a los procesos asociativos para la producción diseñados a partir de las características de las víctimas y los perfiles productivos de sus territorios" (Uariv, Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, agosto de 2014, pp. 67 y 68; Corte Constitucional. Auto A-395 de 2015).

18 Al respecto, ver Corte Constitucional de Colombia. Auto A-394 de 2015. M. P. Myriam Ávila Roldán; 4 de septiembre de 2015.

2. Falta de supervisión y mecanismos de seguimiento a los programas de generación de ingresos.
3. Persistencia de problemas estructurales en el sector agropecuario¹⁹ que impiden que los programas de apoyo a proyectos productivos sean rentables, sostenibles y exitosos, a pesar del esfuerzo y recursos invertidos.
4. Mínimo avance en la caracterización de la población y de la vocación productiva de los territorios, elemento necesario para el diseño de programas y proyectos de generación de ingresos.²⁰
5. La oferta de generación de ingresos no se da a conocer en el territorio.
6. Muchos de los programas en ejecución no cuentan con asistencia técnica suficiente y pertinente que permita mejorar la productividad y rentabilidad de los proyectos.
7. Las condiciones de seguridad en los territorios ponen en riesgo la sostenibilidad de los proyectos productivos.

De acuerdo con el balance presentado, aun cuando existe una política de generación de ingresos dirigida a las víctimas del conflicto armado, persisten enormes dificultades en su diseño e implementación. Adicionalmente, el diseño normativo actual de la política de generación de ingresos y proyectos productivos no dialoga con los procesos de restitución de tierras ni el Programa de Proyectos Productivos de la URT, circunstancia que evidencia la falta de adecuación e integralidad de la oferta estatal en la materia.

Si bien el Programa de Proyectos Productivos coordinado e implementado por la URT constituye un significativo avance en la materia, reiteramos que las fallas en la política de generación de ingresos a cargo de otras entidades y su falta de articulación con el programa implementado por la URT pueden generar serios obstáculos para que las víctimas restituidas logren la estabilización socioeconómica en el marco de los procesos de restitución de tierras.

19 Por ejemplo, la fluctuación de precios, mínimas estrategias de adaptación a fenómenos climáticos adversos y deficiencias en infraestructura.

20 Esta deficiencia no permite que los programas existentes respondan en el contexto regional, aumentando el riesgo del fracaso de los proyectos productivos, la pérdida de los recursos y la insostenibilidad ambiental.

Desafíos y recomendaciones para la etapa posacuerdo

En el marco del proceso de negociaciones adelantado en La Habana, al menos dos puntos merecen ser abordados en este documento por su relevancia para el proceso de restitución: i) reforma rural integral y ii) víctimas.

Punto 1: Reforma rural integral

El Punto 1 del Acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera firmado entre los delegados del Gobierno de la República de Colombia y las FARC-EP (2016), titulado “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”, establece los puntos de encuentro entre las partes para promover el desarrollo rural, pero principalmente para garantizar el acceso a tierras por parte de la población campesina que carece de ellas o que posee predios insuficientes.

Se resalta en dicho texto la existencia de algunos principios que requerirían, entre otros elementos, un programa de acceso a la vivienda y proyectos productivos que corrijan las falencias que hemos detectado a lo largo de este documento. Estos son (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, Punto 1):

1. *Transformación estructural*: Con este principio se busca promover la transformación de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia.
2. *Igualdad y enfoque de género*: Reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que, independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria, tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros; atendiendo las condiciones sociales e institucionales que han impedido a las mujeres acceder a activos productivos y bienes públicos y sociales. Este reconocimiento implica la adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo para que se implementen teniendo en cuenta las necesidades específicas y condiciones diferenciales de las mujeres, de acuerdo con su ciclo vital, afectaciones y necesidades (enfoque de género).
3. *Bienestar y buen vivir*: El objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía en

zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos y las comunidades, incluidas las afrodescendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial y la diversidad étnica y cultural de las comunidades.

4. *Integralidad*: Asegura la productividad mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir, que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad (seguridad y soberanía alimentaria).
5. *Restablecimiento*: El restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo y la reversión de los efectos del conflicto y del abandono sobre comunidades y territorios.
6. *Beneficio, impacto y medición*: Teniendo en cuenta la priorización, debe beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanos, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible, y medir sus efectos en cada proyecto y región.
7. *Participación*: La planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades –hombres y mujeres–, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.
8. *Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra*: Mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades. Con ese propósito y de conformidad con lo acordado en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras para la RRI (3 millones de hectáreas) y en el punto 1.1.5. Formalización masiva de la Propiedad Rural (7 millones de hectáreas), durante los próximos 10 años habrá una extensión objeto de la Reforma Rural Integral de 10 millones de hectáreas.

Si bien es cierto que el Acuerdo se concentra en el acceso a la tierra por parte de campesinos que carecen de esta, el Gobierno reconoce y se compromete a garantizar un acceso integral que incorpore los principios de buen vivir e integralidad. Por lo tanto, “[se dispondrán] planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros, y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los Programas de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial (PDET)” (Gobierno nacional y FARC-EP, Punto 1.1.4)

Vivienda

Específicamente frente a la vivienda, los acuerdos establecen que “con el propósito de garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan en el campo, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural” (Gobierno nacional y FARC-EP, Punto 1.3.2.3). Para tal efecto, el plan desarrollado por el Gobierno debe tener en cuenta las características de la ruralidad, así como el enfoque diferencial, la priorización de población en pobreza extrema, víctimas del conflicto, mujeres cabeza de familia y los beneficiarios de la distribución de tierras. Agrega el acuerdo que para la definición de los proyectos de vivienda y su ejecución, se debe contar con la participación activa de las comunidades.

Lo pactado en los acuerdos no está estrictamente relacionado con el conflicto armado. Muchas de las estrategias allí planteadas tienden a corregir las ya sobrediagnosticadas falencias para la garantía de los derechos de la población rural. En ese sentido, las estrategias para la transformación del campo están planteadas principalmente en términos de “planes nacionales” que se construyan fundamentalmente a partir de las necesidades territoriales y con amplia participación de las comunidades. En pocas palabras, la estrategia es crear una política social que tenga en cuenta algunos criterios de priorización ya conocidos en muchas de las políticas públicas (por ejemplo, madres cabeza de familia y víctimas).

Siendo esta la estrategia en materia de vivienda para el posacuerdo, vale la pena volver a la pregunta inicial que planteamos en el capítulo 2: ¿es adecuado tramitar la restitución de viviendas a las víctimas del conflicto armado a través de una política pública social?

El proceso de paz con las guerrillas y lo establecido en el *Acuerdo final* ponen un nuevo elemento en la discusión: el déficit en el acceso a la vivienda digna por parte de la población rural es un problema previo,²¹ concomitante –quizás exacerbado– y aparentemente posterior al conflicto armado, por lo tanto, no es una discusión que deba restringirse al debate sobre la reparación.

En este sentido, es adecuado y necesario que el Gobierno nacional tenga un compromiso con solucionar de manera estratégica este déficit para toda la población rural, y un compromiso serio y responsable, pero no exclusivo con las víctimas del conflicto. Además, puede resultar sumamente conveniente que el Estado retome la responsabilidad del acceso a derechos de la población como una obligación generalizada y cada vez se pueda delimitar con mayor facilidad la difusa frontera entre reparación y políticas públicas, que se está generando en la aplicación de los actuales mecanismos de justicia transicional.

Sin embargo, esta posición perpetúa al menos dos dificultades que ha enfrentado la reparación en materia de vivienda:

1. La política social, por su naturaleza, no está diseñada para reparar los daños específicos que el conflicto armado causó al goce del derecho a la vivienda por parte de las víctimas, pues aunque lo acordado sí está en perspectiva de “saldar deudas históricas”, carece de la perspectiva de remediar y reconstruir los lazos perdidos con los predios y territorios.
2. Los jueces y magistrados en restitución tienen la obligación legal de mantener su competencia sobre la restitución, después de emitido el fallo, hasta conseguir el GED de los reclamantes.²² Además, las órdenes de los mismos deben ser cumplidas en los términos y condiciones que este manifieste en el fallo o posteriores autos, y en muchas ocasiones, estos términos no son coincidentes con los de una política pública que debe lidiar constantemente con un problema de masividad.²³

21 De acuerdo con datos del DANE, en el año 1985 el déficit de vivienda adecuada en la población rural era del 25,9 %, en 1993 del 23,7 % y en 2005 del 28,3 %.

22 Ley 1448 de 2011, parágrafo 1.º, artículo 91.

23 De acuerdo con datos del informe de la Misión para la Transformación del Campo (2015), el déficit cuantitativo de vivienda en zonas rurales para el año 2013 era del 4,7 %, mientras que el déficit cualitativo (para familias que tienen una estructura precaria por inestabilidad, materiales o hacinamiento) era del 56,7 %.

Proyectos productivos

El *Acuerdo final* plantea varios puntos sobre el sector agrario y productivo que se deben tener en cuenta. En la parte introductoria de este apartado señalamos que la Reforma Rural Integral contempla estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa,²⁴ que comprende: asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral. Igualmente, se acuerda un sistema de seguridad (soberanía) alimentaria (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, Punto 1.3.3).

Del mismo modo, el DNP, en cabeza de la Misión para la Transformación del Campo (Misión Rural), lanzó un informe sobre el diagnóstico y políticas agrarias con el fin de crear recomendaciones sobre: i) derechos sociales,²⁵ ii) inclusión productiva,²⁶ iii) agricultura familiar,²⁷ iv) compe-

-
- 24** El Acuerdo establece el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural que busca “estimular diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y medianos productores, basadas en la solidaridad y la cooperación, y que promuevan la equidad de género, la autonomía económica y la capacidad organizativa en especial de las mujeres rurales, y fortalezcan la capacidad de los pequeños productores y productoras de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción”. Dicho plan debe, entre otras cosas, apoyar a organizaciones comunitarias y asociaciones que contribuyan a la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento, como por ejemplo, vivienda (Gobierno nacional y FARC-EP, Punto 1.3.3.1).
- 25** De acuerdo con el informe, es necesario cerrar las brechas sociales – urbano-rurales– en términos de pobreza y el déficit en la garantía de los derechos sociales de los habitantes rurales, pues la plena garantía de derechos que identifica a los pobladores rurales como plenos ciudadanos pasa por el acceso a bienes de interés social, el aumento de la productividad y los ingresos y un empleo de calidad (Misión para la Transformación del Campo, 2015).
- 26** El informe de Misión para la Transformación del Campo (2015) señala que el agricultor familiar tiene barreras de acceso por las condiciones en que desarrolla su actividad productiva y por su escasa vinculación a la cadena comercial, que le impide llegar en condiciones de negociación justas. Para ello propone varias estrategias, tales como “circuitos de proximidad, o circuitos cortos, como una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o de temporada entre productores y consumidores, reduciendo al mínimo la intermediación”.
- 27** La Misión Rural propone que los principales instrumentos para el fortalecimiento de la agricultura familiar son: i) tierra, ii) tecnología, iii) servicios financieros, iv) riego y adecuación de tierras, v) asociatividad y comercialización.

titividad agropecuaria, v) sostenibilidad ambiental, vi) ordenamiento y desarrollo territorial, y vii) ajuste institucional.

Estímulos a la economía solidaria y cooperativa

De conformidad con el Acuerdo, el propósito de este componente es estimular diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y medianos productores, basados en la solidaridad y la cooperación, que fortalezcan la capacidad de los pequeños productores de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y, en general, mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción. Para ello, el Gobierno deberá crear un plan nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural, con los siguientes criterios (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, Punto 1.3.3.1):

1. Acompañamiento, apoyo técnico y financiero a las comunidades rurales –hombres y mujeres– en la creación y fortalecimiento de cooperativas, asociaciones y organizaciones solidarias y comunitarias, especialmente aquellas vinculadas con la producción y el abastecimiento alimentario, en particular la producción orgánica y agroecológica, y las organizaciones de mujeres.
2. Fortalecimiento de las capacidades productivas y de las condiciones de acceso a los instrumentos de desarrollo rural (medios de producción, asistencia técnica, formación y capacitación, crédito y comercialización, entre otros).
3. Estimular la economía solidaria y cooperativa como medio para canalizar recursos y servicios a la población rural.
4. Apoyo con medidas diferenciales a las organizaciones comunitarias y asociaciones para contribuir a la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento (vías, vivienda, salud, educación, agua y saneamiento básico, riego y drenaje).

Adicionalmente, con el fin de garantizar condiciones adecuadas para la comercialización de los productos provenientes de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, y mejorar su disponibilidad como garantía para la seguridad (soberanía) alimentaria, el Gobierno nacional se comprometió a crear e implementar el *Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria* (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, Punto 1.3.3.4).

Estas estrategias deben ser articuladas con el proceso de restitución, dada la importancia en los estímulos de la activación de la economía, la distribución de los productos, el acompañamiento del Estado en

la formación, formulación, seguimiento y apoyo en general a la población rural, pues para las personas restituidas acceder a esta oferta le permite una mejor inserción en el campo.

En relación con los *subsidios, generación de ingresos y crédito*, el Acuerdo plantea que además de los subsidios que el Gobierno nacional otorgará a la economía campesina, familiar y comunitaria mediante los planes y programas de distribución de tierras, asistencia técnica, vivienda, infraestructura y, en general, de todos los bienes y servicios sociales que constituyen el acceso integral, diseñará e implementará un *Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria*, y de los medianos productores con menores riesgos²⁸ (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, Punto 1.3.3.3).

Finalmente, el Acuerdo establece que a fin de garantizar de manera progresiva el derecho humano a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y erradicar el hambre, el Gobierno nacional deberá poner en marcha un *sistema especial de seguridad (soberanía) alimentaria y nutricional para la población rural*²⁹ (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, Punto 1.3.4).

El Acuerdo basa esta política en el incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos y, en general, la creación de condiciones de bienestar. En el mismo sentido, propone (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, Punto 1.3.4):

1. Planes departamentales y locales para la alimentación y nutrición culturalmente apropiadas.
2. El establecimiento de consejos departamentales y municipales de alimentación y nutrición y del consejo nacional de alimentación y nutrición.

28 En relación con este punto, el informe de Misión para la Transformación del Campo (2015) propone expandir la oferta de servicios financieros integrales en las zonas rurales por parte de entidades especializadas con capacidades para llegar al AF en condiciones atractivas, lo cual exige el fortalecimiento de las instituciones financieras, particularmente de las entidades bancarias.

29 Al respecto, el informe de Misión para la Transformación del Campo (2015) propone el diseño de un programa de seguridad alimentaria en gran escala que permita atender y acompañar a las familias de los municipios rurales y rurales dispersos, prioritariamente con alto riesgo de inseguridad alimentaria.

3. El desarrollo de programas contra el hambre y la desnutrición con cobertura nacional, especialmente para la población rural en condiciones de miseria, las mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas, y para la tercera edad.
4. La promoción de mercados locales y regionales, entre otros.

Estrategias de acción

La justicia transicional, aunque independiente, exclusiva y transitoria, cumple la función de transportar al Estado de un lugar de conflictividad y desprotección de derechos de la población a un lugar de consolidación de la democracia que pasa por un proceso de legitimación del Estado que muestra su capacidad de responder a las necesidades de sus ciudadanos. En este sentido, la justicia transicional no puede entenderse como una isla apartada de los objetivos generales del Estado social de derecho.

Desde esta perspectiva, escindir por completo los programas de reparación integral de la garantía de derechos de la población en general sería tanto como decir que los ciudadanos tienen derechos solo en tanto son víctimas, mientras las políticas sociales permanecen rezagadas y se les limita su potencial contribución a la construcción de la paz. Por lo tanto, aun cuando a lo largo de este documento se han mostrado las tensiones que se generan al mezclar la reparación con la política social, reiteramos nuestra conclusión de no tramitar necesariamente ambas políticas por separado.

En concreto, una propuesta de estas dimensiones pasa por implementar ambas políticas haciéndolas compatibles y funcionales al objetivo macro de garantizar el GED de la población restituida. La restitución de vivienda, la asignación de subsidios y proyectos productivos no son fines en sí mismos, sino herramientas que buscan contribuir al logro de este objetivo macro, asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad de la restitución y los retornos, lo cual se podría lograr si la política social es suficientemente flexible para ajustarse a las necesidades y requerimientos que dicha política exige tratándose de población víctima.

Lo anterior no significa que estamos asignando a la política social una naturaleza reparadora. Nuestra tesis se dirige más bien a la utilidad y pertinencia que tiene la implementación conjunta y articulada de ambas políticas para contribuir a reparar daños relacionados con la pérdida del predio por causa del conflicto, como por ejemplo, el arraigo.

Con respecto al componente de vivienda, que como vimos en el capítulo 2 puede ser concebido como una medida de restitución, un mecanismo de reparación a víctimas y/o una política social, persiste la pregunta

sobre cuál es el mejor diseño. Con todo y una vez examinados algunos casos, una buena alternativa en este componente sugiere la formulación de una política pública integral de vivienda para la población vulnerable, que sea amplia y adecuada. No obstante, es necesario que esta política sea flexible y oportuna, al punto que permita plantear iniciativas más específicas y comprehensivas de las necesidades y condiciones requeridas por las víctimas del conflicto,³⁰ promoviendo, por ejemplo, el retorno de la población en situación de desplazamiento. Como lo hemos dicho a lo largo de este documento, lo anterior exigiría:

1. Replantear los mecanismos existentes de acceso de la población víctima (no sujeto de restitución) a los subsidios de vivienda, por cuanto estos instrumentos no resultan adecuados para garantizar a las víctimas el goce efectivo del derecho a la vivienda. Los obstáculos en términos de financiamiento constituyen una barrera de acceso a la vivienda digna para la población víctima (no beneficiada de las medidas especiales diseñadas para la población sujeto de restitución).
2. Reformular la política existente de modo que se garantice la estructura física de la vivienda, así como los componentes de seguridad, privacidad y dignidad, de manera que dicha política contribuya al arraigo.
3. Ampliar los recursos destinados a la implementación de la política.
4. Disminuir los plazos de ejecución de la misma.
5. Asegurar la participación de la víctima y la adopción de los enfoques diferenciales en el diseño e implementación de los instrumentos.

Esta propuesta necesariamente debe contar con algunos elementos sin los cuales conduciría a fracasos. Proponemos a continuación algunas de esas condiciones previas y presentamos algunas recomendaciones:

1. La política no puede negar la voluntariedad de los reparados de decidir en dónde ubicar su vivienda, y en esta medida no puede

30 Un ejemplo claro de restitución es el conocido como “El caso de las trillizas” en el departamento de Magdalena, donde la propuesta de solución de vivienda de la URT es consolidar un centro poblado que facilite la construcción de las viviendas, reduzca costos de transporte, facilite el suministro de servicios públicos, la implementación de proyectos productivos en asociatividad y además permita la inclusión de población no víctima, ubicándolo de manera estratégica para garantizar el retorno laboral de los restituidos a sus predios.

ser una política implementada a toda costa. Lo que se propone es que, desde el diseño de la reglamentación concreta de lo pactado en La Habana, se generen incentivos para promover estas iniciativas colectivas, por ejemplo, priorizando los subsidios que estén destinados a la construcción de centros poblados que garanticen los derechos de víctimas y sujetos de la política social general.

2. La política debe en todo caso fomentar el arraigo; este último debe comprenderse en dos niveles. El primero es con el territorio, es decir, con una unidad geográfica en la que se construya tejido social, que puede tener las dimensiones de una vereda o corregimiento. El segundo nivel es con el predio restituido, por lo cual, el diseño del centro debe en todos los casos garantizar acceso fácil y digno al predio restituido para su explotación económica.
3. Esta solución no puede implicarle a la población restituida cargas de transporte.
4. La aplicación de la estrategia no puede generar conflictividad social. El diseño de la política debe establecer mecanismos efectivos para detectar si alguno de los elementos del proyecto de construcción colectiva crea o potencia espacios de conflictividad social. Para esto es vital que, tal como se manifiesta en el Acuerdo, la participación de la comunidad se garantice desde el primer momento, bien sea porque ellos mismos hagan la propuesta, o porque el mismo Estado la presente a la comunidad a manera de alternativa.
5. El enfoque diferencial es condición absolutamente necesaria. Ninguna propuesta que altere significativamente los usos y costumbres de la comunidad (a excepción de las modificaciones conexas a la separación del lugar de habitación y el de trabajo) puede ser considerada como una alternativa viable.
6. Los centros poblados deben promover formas de asociación para la explotación de los predios y/o la comercialización de los productos, así como garantizar espacios de socialización y recreación. Una alternativa que suprima dimensiones de la vida diferentes al trabajo y la habitación debe ser descartada para una fase de ejecución.

En este mismo sentido, en relación con los proyectos productivos recomendamos, en primera instancia, articular y armonizar la política de generación de ingresos con el Programa de Proyectos Productivos implementado por la URT y las políticas de desarrollo rural, con el propósito de

que dichos mecanismos contribuyan a la estabilización socioeconómica de las víctimas en el marco de los procesos de restitución de tierras.

En particular, respecto del Programa de Proyectos Productivos que se viene implementando sugerimos:

1. Garantizar que sus beneficiarios participen activamente en todas las fases de su formulación. Como mecanismo de fortalecimiento de su participación, es esencial mantener una comunicación fluida y permanente con las personas restituidas, consultando a los beneficiarios sobre el tipo de proyecto a adoptar, así como las modalidades de implementación.
2. Ampliar la participación de las mujeres en las fases de formulación, implementación y seguimiento de los proyectos productivos como una condición necesaria para superar las brechas de desigualdad que afectan a las mujeres campesinas. De igual manera, ampliar la participación de las mujeres en la activación de la economía rural, más allá de los roles de género preexistentes.
3. Promover en la formulación de los proyectos productivos la inclusión de diversos tipos de conocimiento, como el ancestral o tradicional en las técnicas de cultivo.
4. Considerar la implementación de proyectos productivos de carácter colectivo, garantizado la asociatividad de las comunidades campesinas que participan en el proceso de restitución, por ejemplo en las zonas de densidad del despojo. Ajustar la política de proyectos productivos, promoviendo la asociatividad de las personas restituidas entre sí y con los demás campesinos en las regiones, de acuerdo con las particularidades de los territorios y de los sujetos de especial protección, acorde a los enfoques territorial, diferencial y de género, lo cual puede contribuir a generar una economía solidaria entre la población restituida y la población rural en general.
5. Ajustar los tiempos de implementación para que sean acordes a las necesidades de las familias, pues su sustento socioeconómico depende del proyecto productivo, lo que puede afectar en últimas la sostenibilidad del proceso de restitución. Es necesario imprimir mayor celeridad en los procesos de formulación de proyectos y de ejecución de recursos destinados a tal fin.
6. Contemplar en la formulación de los proyectos productivos opciones agroecológicas que sean sostenibles ambientalmente, de

- acuerdo con los usos de la tierra, pues en muchas ocasiones se promueve la ganadería cuando la vocación de la tierra es agrícola.
7. Poner en marcha procesos de evaluación y seguimiento, al menos a uno o dos años de implementación de los proyectos, a fin de evaluar si estos han permitido a la población restituida alcanzar rentabilidades adecuadas.
 8. Incorporar en los programas los componentes productivos –asistencia técnica, comercialización, asociación– y financieros –acceso a crédito–.

En síntesis, es necesario avanzar con la flexibilización, armonización y priorización de la oferta institucional destinada a satisfacer los componentes de vivienda y generación de ingresos de la población restituida, en la medida en que estas políticas son absolutamente relevantes para la estabilización socioeconómica y la satisfacción del principio de dignidad de los retornos y reubicaciones. Ello exige, adicionalmente, avanzar en la garantía de DESC –educación de calidad, salud, programas adecuados de alimentación y nutrición– y de acceso a servicios e infraestructura básica –agua potable, energía eléctrica, vías, entre otros–, los cuales contribuyen sustancialmente al GED de la población victimizada.

Si la política de restitución no se acompaña de una política efectiva en materia de vivienda y generación de ingresos y otras políticas complementarias, los riesgos de que las víctimas restituidas se desplacen de nuevo se acrecientan ante la falta de garantías que permitan el arraigo y la reconstrucción de proyectos de vida dignos en los predios restituidos.

Para que la articulación de la restitución con estas políticas y programas avance, es necesario adicionalmente promover procesos de formación y sensibilización dirigidos a la institucionalidad nacional, regional y local de modo que esta responda a las necesidades del posacuerdo, de la construcción de paz y del proceso de restitución de tierras.

Punto 5: Víctimas

El acuerdo sobre víctimas reitera la importancia de fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras en un escenario de fin del conflicto. También señala la importancia de garantizar la articulación entre los procesos de restitución de tierras y otros procesos, donde se espera que el Programa de Restitución de Tierras se armonice con la política de reparación colectiva, retornos y los PDET, así como los demás planes y programas que se deriven de la implementación del *Acuerdo final* (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, puntos 5.1.3.5 y 5.1.3.6).

Teniendo en cuenta las reflexiones presentadas en este documento sobre la importancia de la política de retornos y reubicaciones para garantizar la sostenibilidad de la restitución, en este apartado concentramos nuestro análisis en la articulación de la política de restitución con la política de retornos y presentamos algunas recomendaciones al respecto.

Restitución y retornos

En los capítulos precedentes observamos que una gran parte de la población restituida desea retornar plenamente a los predios que abandonaron o les fueron despojados, incluso cuando su percepción de la región es de altos niveles de precariedad en aspectos como la vivienda digna, los servicios de salud, el apoyo a la comercialización de productos, vías y servicios públicos básicos. Estas circunstancias están estrechamente relacionadas con el tradicional abandono del campo por parte del Estado, sumado a una histórica debilidad institucional en el ámbito local, que afecta también el proceso de restitución de tierras.

De acuerdo con la filosofía de la Ley 1448 y la normatividad y jurisprudencia que la complementan, la restitución debe servir para promover retornos en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad, disposición que exige acompañar los procesos de restitución con políticas públicas dirigidas a garantizar que la población en situación de desplazamiento alcance condiciones de vida digna y logre el restablecimiento y el GED.

Al respecto, es importante reiterar que el retorno es considerado como el escenario más propicio para la reparación integral, en la medida en que las víctimas al retornar en nuevas condiciones a los lugares donde fueron expulsadas, podrán iniciar el restablecimiento del tejido social y de los planes de vida truncados por la violencia, el despojo y el abandono (Codhes, 2016).

De acuerdo con los instrumentos internacionales (Pinheiro, 2005, principios 4 y 10), la jurisprudencia de la Corte Constitucional³¹ y la Ley

31 Al respecto, ver Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-017 de 2015. M. P. Jorge Iván Palacio; 21 de enero de 2015; C-795 de 2014. M. P. Jorge Iván Palacio; 30 de octubre de 2014; T-689 de 2014. M. P. Martha Victoria Sáchica; 11 de septiembre de 2014 y T-244 de 2014. M. p. Mauricio González Cuervo. 11 de abril de 2014 y T-159 de 2011. M. P. Humberto Sierra Porto; 10 de marzo de 2011; y autos A-008 de 2009. M. P. Manuel José Cepeda; 26 de enero de 2009; A-383 de 2010. Luis Ernesto Vargas; 10 de diciembre de 2010; A-219 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas; 13 de octubre de 2011 y A-201 de 2015. M. P. Luis Ernesto Vargas; 26 de mayo de 2015.

1448 de 2011, artículo 73, numeral 4, el retorno debe darse bajo condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, para lo cual se deberá garantizar la atención integral y el GED. La Uariv es la entidad encargada de adelantar las acciones necesarias para garantizar a la población retornada sus derechos mínimos. Si bien esta ley y la normatividad complementaria establecen la existencia de un sistema de atención y un protocolo de retornos y reubicaciones, en la práctica persisten algunos problemas, los cuales han sido ampliamente desarrollados por la Comisión de Seguimiento (2014), la Defensoría del Pueblo (2015) y la Corte Constitucional.³² A continuación enunciamos los más relevantes:

1. La política de retornos tiene un enfoque meramente asistencialista, dejando el componente de sostenibilidad económica en un lugar secundario.
2. Falta de coherencia de la política de retornos con los mecanismos dirigidos a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.
3. Falta de coherencia y articulación de la política de retornos con la restitución de tierras.
4. Gestión desarticulada entre las diversas entidades con competencias en la materia, lo cual no garantiza la coordinación ni la flexibilización de la oferta institucional para lograr procesos de retornos efectivos y sostenibles.
5. Falencias de coordinación entre la nación y las entidades territoriales para el desarrollo de acciones en materia de retorno.
6. Poca apropiación de los instrumentos diseñados para la implementación de la política de retornos por parte de los distintos entes e instituciones competentes en los niveles nacional y territorial.
7. Baja capacidad institucional, técnica y financiera de algunas entidades territoriales, lo cual genera dificultades para que estas lideren procesos de retorno.
8. Falta de garantías de seguridad en los procesos de retorno.
9. Inexistencia de mecanismos para evaluar la implementación de la política de retornos.

32 Al respecto, ver Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-454 de 2006. M. P. Jaime Córdoba Triviño; 7 de junio de 2006 y auto A-395 de 2015. M. P. Myriam Ávila Roldán; 4 de septiembre de 2015.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta las directrices presentadas en el acuerdo sobre la articulación de la política de restitución con otras políticas, y las falencias existentes en materia de retornos y reubicaciones, recomendamos:

1. Garantizar la coherencia entre las políticas de retorno, restitución, vivienda rural y urbana y generación de ingresos, como instrumentos claves para garantizar el GED de la población retornada. Ello implica:

- Promover una mayor y mejor articulación interinstitucional entre las entidades con competencias en restitución, retornos, vivienda y generación de ingresos con los planes de desarrollo territorial. Tratándose del proceso de restitución, estas condiciones deben generarse desde el mismo momento en que se macrofocaliza³³ una zona.
- Adecuar los diseños institucionales existentes de modo que los procesos de restitución puedan ir de la mano con los programas de retorno, lo cual implica revisar las responsabilidades institucionales, las temporalidades de los programas y el sistema de corresponsabilidad entre entidades del nivel nacional y territorial.
- Adecuar las instituciones del Estado a nivel local, regional y nacional, y destinar recursos humanos, materiales y financieros suficientes para que la población en situación de desplazamiento cuente con condiciones mínimas para permanecer en el predio, tales como vivienda digna, servicios públicos, vías de acceso, entre otros.³⁴ Lo anterior demanda de la Uariv importantes esfuerzos en términos de coordinación nación-nación y nación-territorio, de modo que se adopten los correctivos necesarios dentro de estas políticas a fin de que el proceso de retornos contribuya efectivamente al GED.³⁵

33 Esta propuesta es compatible con lo manifestado por el magistrado especializado en restitución Benjamín Yepes, quien al hablar sobre vivienda en restitución plantea: “Es necesario presentar un plan de acción con fechas y actividades, pues no hay un plan de vivienda para cada región, porque el plan de vivienda es estándar en el país sin tener en cuenta las necesidades de cada región, esto ha generado problemas muy graves, pues se han construido casas que se deben hacer de nuevo, los jueces deben requerir a la Uariv y a la URT”.

34 Al respecto, ver Cinep (2014).

35 Al respecto, la Defensoría del Pueblo (2015) ha señalado que “la políti-

- Implementar sistemas de monitoreo y seguimiento que permitan evaluar los avances y obstáculos en la ejecución de los programas de retorno y su sostenibilidad.
2. En sintonía con lo anterior y atendiendo el contenido del acuerdo, es necesario acompañar los procesos de restitución de otras políticas de reparación y los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, que permitan a las víctimas restituidas alcanzar una subsistencia digna en los predios. Para ello, es necesario:
- Involucrar ampliamente a las entidades territoriales en la formulación e implementación de los nuevos instrumentos de articulación, de modo que estas autoridades creen las condiciones propicias en sus territorios para que estos programas se desarrollen de mejor forma. Lo anterior exige una interacción coordinada entre las entidades del Estado de carácter nacional con las autoridades territoriales.
 - Garantizar la participación de las víctimas y de las entidades territoriales en la formulación de los programas de retorno, de modo que estas respondan de manera más adecuada a la realidad local y a las necesidades de las víctimas.
 - Diseñar, incorporar e implementar medidas de retorno desde los distintos planes y cronogramas sectoriales de la política. Ello exige reformular el protocolo de retorno de modo que se asegure la articulación de las distintas políticas en los niveles nacional, departamental y municipal.
 - Priorizar procesos de restitución en zonas de retorno y reparación colectiva.

Apuntes finales

El proceso de restitución implementado durante los últimos cinco años constituye, sin lugar a dudas, un esfuerzo importante y significativo del Estado para avanzar en el GED de la población víctima de abandono y

ca de retorno, debe ir más allá de la sumatoria aleatoria de los diversos esfuerzos que cada entidad realiza y debería responder a hojas de ruta –diferentes según el lugar de retorno– que mediante fases –un proceso–, programe intervenciones escalonadas y simultáneas de corto, mediano y largo plazo de las entidades del SNARIV –no sólo el DPS, la Uariv y los gobiernos territoriales–, para materializar todos los derechos reconocidos a la población desplazada, pero que también benefician a las comunidades de las zonas receptoras y de las de retorno que no se desplazaron”.

despojo de tierras. Ello ha sido así por cuanto el Estado ha hecho una apuesta por garantizar la recuperación de las tierras y, al mismo tiempo, ha intentado avanzar en una reparación integral y transformadora a las víctimas, la cual ha implicado dotarlas de bienes públicos, tales como la vivienda, los proyectos productivos, entre otros.

En este proceso, la adopción del enfoque de acción sin daño resulta fundamental, en la medida en que las autoridades deben tratar de reducir al máximo los impactos negativos que las actuaciones institucionales pueden generar en las relaciones entre los diferentes actores que intervienen en los territorios (PIU, 2014).

De igual manera, esta política también ha contribuido a la construcción de una paz estable y duradera en los territorios, en la medida en que ha propendido por la garantía de derechos de una población históricamente olvidada e ignorada por el Estado colombiano. No obstante, a pesar de que esta política constituye un avance importante, aún existen enormes falencias para garantizar que la población restituida pueda retornar a sus predios en condiciones de dignidad, seguridad y sostenibilidad.

La implementación del *Acuerdo final* para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera constituye una oportunidad para seguir avanzando en el diseño e implementación de estrategias que ayuden a fortalecer el proceso de restitución y a integrarlo con la política nacional de reparación y de desarrollo rural, de modo que la población restituida pueda gozar de su derecho a la tierra en condiciones dignas y sostenibles.

Como sostuvimos a lo largo de este documento, nuestra recomendación no está encaminada al diseño de programas sociales dirigidos especialmente a las víctimas, que no dialoguen con los procesos de restitución y reparación, sino más bien a la implementación de políticas sociales compatibles y funcionales a los objetivos macro de garantizar la restitución integral y sostenible, el retorno voluntario, digno y seguro, así como el GED de la población restituida. En consecuencia, la asignación de viviendas, proyectos productivos y demás medidas complementarias a la restitución deben ser concebidas como herramientas que buscan contribuir al logro de estos objetivos, lo cual se podría alcanzar si la política social es suficientemente flexible para ajustarse a las necesidades y requerimientos que exige la política de atención y reparación a las víctimas.

TABLA 7
Entrevistas

Número	Nombre	Profesión/cargo	Fecha	Entrevistadora
1	Ríos, Leandro	Funcionario de la URT	Marzo de 2016	Laura Gutiérrez
2	López, Luisa	Funcionaria Subdirección de la URT	Mayo de 2016	Aura Bolivar
3	Medina, Javier	Investigador del Cinep	Mayo de 2016	Angie Botero
4	Ramírez, Clara	Investigadora Codhes	Enero de 2016	Laura Gutiérrez
5	Cuesta, Martina del Carmen	Juez de Restitución de Tierras	Noviembre de 2015	Angie Botero y Aura Bolivar
6	Sarmiento Guarín, Oscar Mauricio	Juez de Restitución de Tierras	Noviembre de 2015	Angie Botero y Aura Bolivar
7	Yepes, Benjamín	Magistrado de Restitución de Tierras	Abril de 2015 y Julio de 2016	Angie Botero y Aura Bolivar
8	Castillo, Javier	Magistrado de Restitución de Tierras	Abril de 2015 y Julio de 2016	Angie Botero y Aura Bolivar
9	Ladínez, Vicente	Magistrado de Restitución de Tierras	Abril de 2015	Angie Botero y Aura Bolivar
10	Correal, Puno	Magistrado de Restitución de Tierras	Julio de 2016	Angie Botero y Aura Bolivar
11	Ramírez, Óscar	Magistrado de Restitución de Tierras	Agosto de 2016	Laura Gutiérrez y Aura Bolivar
12	Moya, Jorge	Magistrado de Restitución de Tierras	Agosto de 2016	Laura Gutiérrez y Aura Bolivar
13	-	Magistrado de Restitución de Tierras	Agosto de 2016	Angie Botero y Aura Bolivar
14	Lallemand, Ada	Magistrada de Restitución de Tierras	Diciembre de 2015	Angie Botero y Aura Bolivar
15	Cantillo, Laura y Ocampo, Martha Patricia	Magistradas de Restitución de Tierras	Diciembre de 2015	Angie Botero y Aura Bolivar
16	-	Funcionaria Dirección Territorial del Magdalena de la URT	Abril de 2016	Laura Gutiérrez
17	-	Funcionaria Dirección Territorial de Córdoba de la URT	Mayo de 2016	Aura Bolivar
18	-	Funcionario Dirección Territorial de Antioquia de la URT	Noviembre de 2015	Aura Bolivar y Angie Botero
19	González, Johana; Fonseca, Richard; Ortega, Juan David, y Martínez Erazo, Gabriel	Funcionarios Dirección Territorial del Carmen de Bolívar de la URT	Diciembre de 2015	Aura Bolivar y Angie Botero
20	-	Funcionario Dirección Territorial del Valle del Cauca de la URT	Marzo de 2016	Laura Gutiérrez
21	-	Funcionaria Dirección Territorial de Sucre de la URT	Febrero de 2016	Aura Bolivar
22	-	Investigadora de la CCJ	Abril de 2016	Aura Bolivar
23	-	Investigadora ASD	Mayo de 2016	Aura Bolivar, Angie Botero y Laura Gutiérrez
24	Ramírez, Óscar	Funcionario Banco Agrario	Marzo de 2016	Laura Gutiérrez

ANEXO 1

Disposiciones	Decretado	Cumplido totalmente	No cumplido	Cumplido parcialmente	No sabe
▪ Entrega real y material del predio	97,0	87,0	10,6	2,3	-
▪ Acompañamiento de la fuerza pública para la entrega material del predio	83,7	81,4	15,2	3,3	-
▪ Exoneración de impuesto predial	80,0	73,4	19,0	7,6	-
▪ Medidas para garantizar seguridad	71,2	51,6	30,3	18,0	-
▪ Acceso a créditos o incentivos rurales	58,9	37,2	49,3	13,5	-
▪ Acceso a asistencia técnica y comercial	64,6	51,5	37,4	11,1	-
▪ Alivio de pasivos por servicios públicos	49,6	42,6	47,4	10,0	-
▪ Entrega subsidio de vivienda	71,7	25,7	59,3	15,0	-
▪ Acceso a proyectos productivos	76,1	47,5	39,7	12,8	-
▪ Acompañamiento al retorno	71,8	54,7	32,5	12,8	-
▪ Construcción o reparación de vías y de otra infraestructura pública	44,8	31,3	52,7	16,0	-
▪ Auxilios para la producción	55,7	40,7	45,8	13,5	-
▪ Condonación o alivio de créditos	41,0	41,3	48,8	9,9	-
▪ Asistencia jurídica y legal	59,8	70,5	21,8	7,7	-
▪ Acceso a programas de capacitación para el trabajo	62,6	63,3	27,7	9,0	-
▪ Actos de reconocimiento y construcción de memoria histórica	44,8	49,6	40,9	6,3	3,2
▪ Revocatoria de decisiones judiciales	36,2	50,0	34,0	7,5	8,5
▪ Inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria y cancelación de inscripciones contrarias	60,8	66,6	22,3	4,3	6,8
▪ Inscripción en el registro único de víctimas (RUV)	84,2	85,1	6,9	3,0	5,0
▪ Protección del predio por presencia de menores de edad	36,3	36,0	51,4	7,7	5,0
▪ Unificar registros y medidas topográficas	68,4	76,0	16,4	4,1	3,6
▪ Adoptar medida para evitar la repetición de los hechos	52,3	41,5	31,3	22,3	5,0
▪ Gestiones interinstitucionales para atención en salud, educación, alimentación	48,9	32,5	44,2	17,1	6,2
▪ Otro	2,9	10,0	86,7	3,3	

FUENTE: Codhes. Encuesta Nacional para Conocer la Intención de Retorno de las Personas Solicitantes y Titulares del Restitución de Tierras, 2014.

Referencias

- Banco Agrario (2016). Sembrando casas cosechamos futuro. *Boletín de Vivienda Rural*, 37. 24 de Mayo de 2016. Recuperado de <https://www.bancoagrario.gov.co/Vivienda/Documents/Boletines/Boletin37VISR.pdf>
- Bolivar, A., Gutiérrez, L., Sánchez, N. C. y Uprimny, R. (2017). *Debates sobre la acción de restitución*. Bogotá: Dejusticia. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/DEBATES-ACC-RES-WEB.pdf>
- Caracol Radio - Judicial (2016). Entre dos meses y un año tarda un juez en fallar procesos de restitución de tierras. *Caracol Radio*. 11 de junio de 2016. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2016/06/11/judicial/1465657823_079769.html
- CDH (2016). *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General*. Doc. A/HRC/31/3/Add.2 del 15 de marzo de 2016.
- Centre Norwegian Refugee Council (2015). *Global overview 2015. People internally displaced by conflict and violence*. Geneva: Internal Displacement Monitoring y Centre Norwegian Refugee Council.
- CGR (2014). Informe de actuación especial (ACES). Política pública de formación, generación de empleo, generación de ingresos, proyectos productivos y estabilización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado (Vigencias 2010 a 2014). Recuperado de <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479040/DPS+-+MADR+-+Min.Trabajo+-+Generaci%C3%B3n+de+Empleo+e+Ingresos+Poblaci%C3%B3n+V%C3%ADctima+%28vigencias+2010+a+2014+%29+Actuaci%C3%B3n+ACES+-+Pol.P%C3%ABlica.pdf/4cf3a7e0-d246-402b-80d0-8d2e22050dc5?version=1.0>
- _____ (2015). *Primera Encuesta Nacional de Víctimas - 2013*. Bogotá. Recuperado de [http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias16/postconflicto/Libro_ENV_CGR-2013_\(16-01-2015\).pdf](http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias16/postconflicto/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf)
- Cinep (2015). *La política de restitución de tierras. Una oportunidad para acercar al Estado y la sociedad civil en una meta común: la dignidad de las víctimas del despojo y el abandono de tierras*. Bogotá: Cinep.
- Codhes (2016). *La restitución de tierras y el retorno: Primera encuesta nacional sobre la intención de retorno de la población víctima de despojo o abandono forzado de tierras*. Bogotá: Codhes.

- Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2009a). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*. Vol 5. Bogotá, D. C.
- _____ (2009b). *Avances en la construcción de lineamientos de política de generación de ingresos para la población desplazada*. Bogotá: Codhes. Recuperado de http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9
- _____ (2010). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes II*. Bogotá, D. C.
- _____ (2011). *Instituir una política de verdad, justicia y reparación*. Bogotá, D. C.
- _____ (2013). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Garantizar la superación del ECI en el marco de la nueva ley de víctimas II*. Bogotá: Corcas Editores.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento 1448 de 2011 (2015). *Segundo Informe al Congreso de la República 2014-2015*. Bogotá, D. C.
- Conpes 3616 de 2009. *Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*. Bogotá, D. C.
- Conpes 3712 de 2011. *Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*. Bogotá, D. C.
- Conpes 3859 de 2016. *Política para la adopción e implementación de un catastro multi-propósito rural-urbano*. Bogotá, D. C.
- Consejo Superior de la Judicatura (2016). *El diálogo sobre la restitución de tierras*. Recuperado de <https://www.ramajudicial.gov.co/web/guest/-/el-dialogo-sobre-la-restitucion-de-tierras>
- Corte IDH (2004). *Caso 19 comerciantes*. Sentencia de 5 de julio de 2004. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, núm. 109.
- Daicma (2016). *Realidades, desafíos y retos del desminado humanitario en Colombia*. Discurso del brigadier general Rafael Colón Torres, Director del Daicma. Foro de Expertos, en apoyo a la Iniciativa Global de Desminado para Colombia, 10 de mayo de 2016. Recuperado de <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2016/Paginas/160510-Realidades-Desafios-y-Retos-del-Desminado-Humanitario-en-Colombia.aspx>
- Defensoría del Pueblo (2015). *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la Ley 1448 de 2011*. Bogotá.

- GPE - Equipo de generación de ingresos (2012). *Guía para incluir la política de generación de ingreso en los planes de desarrollo territorial. Un camino efectivo hacia la prosperidad para todos. 2012-2015*. Bogotá: DNP.
- El Heraldo (2016). Así va la restitución de tierras en el Caribe. *El Heraldo*. 18 de abril de 2016. Recuperado de <http://www.elheraldo.co/politica/asi-va-la-restitucion-de-tierras-en-el-caribe-255202>
- Elnotariado.com (2016). Ya llega el nuevo Sistema de Información Registral en Colombia. *Elnotariado.com*. 24 de junio de 2016. Recuperado de <http://www.elnotariado.com/ya-llega-nuevo-sistema-informacion-registral-colombia-5834.html>
- El Tiempo* - Redacción Medellín (2014). A reclamante de tierras asesinado le desmejoraron esquema de seguridad. 9 de abril de 2014. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13807321>
- El Tiempo* - Política (2016). Sectores políticos y económicos quieren estigmatizar restitución: ONU. 16 de junio de 2016. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16621411>
- FAO, IDMC, OCHA, OACDH, ONU Habitat y UNHCR (2007). *Manual sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de refugiados y personas desplazadas*. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf
- FGN (2016). Informe General. Documentacion hechos ley 975 de 2005. Recuperado de <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/wp-content/uploads/2016/06/INFORME-GENERAL-2016-MAY-31.pdf>
- Fundación Forjando Futuros (2016). *Campesinos despojados de sus tierras si están retornando pero sin vivienda*. Recuperado de http://forjandofuturos.org/beta/resources/pdf/uploads/10_publicacion_campesinos-despojados-retornan-sin-vivienda_estudio-174-casos_junio-2016.pdf
- García Villegas, M. y Revelo, J. E. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia. Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_200.pdf
- Gobierno nacional y FARC-EP (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.
- Grupo de Memoria Histórica (2010). *La Tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa caribe: 1960-2010*. Colombia: Ediciones Semana.
- Gutiérrez Sanín, F. (2013). *Un trancón fenomenal: Análisis en las demoras del proceso de restitución*. Bogotá: Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Recuperado de <http://www.>

observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/01/UN-TRANC%C3%93N-FENOMENAL.pdf

- Henao, J. C. (2015). Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado. *Revista de Derecho Privado*, 28: 277-366.
- Hincapié R., S. P. y Pulido, B. M. (2016). *Experiencias de articulación en el proceso de restitución de tierras. La metodología del sistema de entrega*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Incoder. Circular 072 de 2013 – Definición de Sujeto de Reforma Agraria.
- Incoder (2015). Implementación del Programa de Atención a Familias Campesinas Ubicadas en Zonas Focalizadas por la Política de Restitución de Tierras a Nivel Nacional. Programa presupuestal.
- Instituto Popular de Capacitación (2011). *Realidades del despojo de tierras. Retos para la paz en Colombia*. Medellín: IPC.
- 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*.
- MADR (2016). *Restitución de tierras*. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/atencion-ciudadano/preguntas-frecuentes/Paginas/Restitucion-de-Tierras.aspx>
- Misión para la transformación del campo (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá: DNP.
- Observatorio de la Restitución de Tierra en Colombia (2014a). Retos para retornos efectivos en la implementación de la política de restitución de tierras. *¿Y si la tierra hablara? Los ecos de la restitución*. Boletín núm 1.
- _____ (2014b). *Infomes de balance de la política pública de restitución de tierras. Seguimiento a sentencias judiciales. Análisis general de la Costa Caribe*. Bogotá: Cinep.
- _____ (2015). *La Secreta: Reparación integral y restitución de tierras a niños, niñas y adolescentes*. Bogotá: Cinep.
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria (ORRDPA) (2015). *Restitución de tierras 4 años después*. Bogotá. Recuperado de <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/01/Restituci%C3%B3n-de-tierras-4-a%C3%B1os-desp%C3%BAes.pdf>
- OEA - Asamblea General (1969). *Convención Americana de Derechos Humanos*, adoptada el 22 de noviembre de 1969. (Ratificada en Colombia mediante la Ley 409 de 1997).

- ONU - Asamblea General (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Doc. Res/2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, artículos 2.2, 9.5 y 14.6. (Ratificado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968).
- ONU - Asamblea General (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. Doc. Res/40/34 del 29 de noviembre de 1985, numerales 4, 5 y 6.
- ONU (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, aprobado el 17 de julio de 1998, artículo 75 (Ratificado por Colombia mediante la Ley 472 de 2002).
- ONU - Asamblea General (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Doc. Res/60/147 del 16 de diciembre de 2005.
- ONU - Asamblea General (2005a). *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17 de 28 de junio de 2005.
- ONU - Comisión de Derechos Humanos (1998). *Éxodos en masa y personas desplazadas*. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. 54º período de sesiones. Derechos Humanos. E/CN.4/1998/53/Add.2*.
- Pedroza Flórez, P. (2016). Aumentan jueces para agilizar procesos de restitución de tierras en Nariño. *HSBNoticias.com*. 20 de junio de 2016. Recuperado de <http://hsbnoticias.com/noticias/nacional/aumentan-jueces-para-agilizar-procesos-de-restitucion-de-tie-216857>
- Perry Rubio, S. (1994). Las luchas campesinas en Colombia. En Ministerio de Agricultura (ed.). *El agro y la cuestión social*. Bogotá: T.M. Editores.
- Pinheiro, P. S. (2005). *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y personas desplazadas*. Relatoría del Consejo Económico y Social - Naciones Unidas, Consejo Económico y Social - Naciones Unidas.
- PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la Esperanza*. Bogotá: INDH.
- PNUD (2012). *El campesinado. Reconocimiento para construir país*. Bogotá: INDH.
- Presidencia de la República (2016). *Unidad de Restitución de tierras ha beneficiado a 23.000 colombianos con devolución de más de 200.000 hectáreas*. Re-

cuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160831-Unidad-de-Restitucion-de-tierras-ha-beneficiado-a-23000-colombianos-con-devolucion-de-mas-de-200000-hectareas>

Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (2010a). *Estadísticas de protección de tierras con corte al 31 de noviembre de 2010*.

_____ (2010b). *Unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Bogotá.

Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP) y Acción Social (2010). *Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada. Síntesis de la experiencia del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada*. Bogotá: Acción Social.

Registro Único de Víctimas (2016). *Estadísticas sobre expulsión de personas y hogares desplazados*.

Restrepo, J. C. y Bernal M., A. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Debate.

Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Reyes Posada, A. (2012). *El problema de la tierra en Colombia*. Recuperado de <https://alejandroreyesposada.wordpress.com/2012/10/31/el-problema-de-la-tierra-en-colombia/>

Rodríguez, A. y Bernal, R. (2016). Política de generación de ingresos y empleo rural para población desplazada (Revisado por el Equipo Nacional de Verificación). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado*. Vol. 15. Análisis sobre el Estado de cosas inconstitucional. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

Rodríguez, C. y Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia. Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_185.pdf

Sabogal Urrego, R. (2015). Ladrán, luego cabalgamos. *El Tiempo*. 14 de agosto de 2015. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16237019>

SNR (2013). *Interrelación registro – catastro*. Recuperado de <https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/catastroregistro/infregistycatastro.pdf>

- Uprimny Yepes, R. (2007). La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. *SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos*.
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2009). El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia. En Díaz, C., Sánchez, N. C. y Uprimny, R. (eds.). *Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: ICTJ, Unión Europea, Dejusticia. Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_164.pdf
- URT (2014). *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_164.pdf
- _____ (2015a). ‘La restitución de tierras en Colombia dejó de ser solo un sueño y se está haciendo realidad’: Presidente Santos. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/historico-de-noticias/-/noticias/447237>
- _____ (2015b). *Quiénes somos*. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/-quienes-somos->
- _____ (2016). *Guía operativa para la implementación de Programa de Proyectos Productivos*.

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA:

La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES:

experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:

la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital

Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo,

Felipe Jiménez Ángel

2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Annika Dalén

2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO:

Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C.,

Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.

2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa

Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO: una historia por contar

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital

Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

***VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA
El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales***

Publicación digital e impresa

Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

NO INTERRUMPIR EL DERECHO

Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE

Publicación digital

Nina Chaparro González, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

***DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA:
oscuridad en lo privado y luz en lo público***

Publicación digital e impresa

Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?

Una tensión entre seguridad e intimidad

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO

ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.

***El papel del juez constitucional cuando la interrupción
del embarazo no se garantiza***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA
DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS:

***abordaje de la atención en salud
desde un enfoque de derechos humanos***

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS:**

justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.

La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES:

la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio

2016

• DOCUMENTOS 30 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL:

retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco,

Helena Durán Crane

2016

• DOCUMENTOS 31 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA

Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO

Publicación digital e impresa

Ana María Ramírez Mourraille, María Paula Ángel Arango,

Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes,

Vivian Newman Pont

2017

• DOCUMENTOS 32

JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO

Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz

2017

• DOCUMENTOS 33

SIN REGLAS NI CONTROLES

Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo Peralta

2017

• DOCUMENTOS 34

ACADEMIA Y CIUDADANÍA

Profesores universitarios cumpliendo y violando normas

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,

Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo

2017

• DOCUMENTOS 35 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa

Nelson Camilo Sánchez León

2017

• DOCUMENTOS 36 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

Publicación digital e impresa

Carolina Villadiego Burbano, Sebastián Lalinde Ordóñez

2017

• DOCUMENTOS 37

***DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA
EN COLOMBIA***

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera

2017

• DOCUMENTOS 38 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO

Los retos de los municipios productores en el posacuerdo

Publicación digital e impresa

Sergio Chaparro Hernández, Luis Felipe Cruz Olivera

2017

Con la firma del Acuerdo final para la terminación

del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le da fin a una guerra de 52 años y cierra la etapa de negociación de la paz, estaremos ante los desafíos -aún más complejos- de la construcción de la paz.

Mediante la colección Ideas para construir la paz, Dejusticia busca aportar a esta tarea mediante documentos temáticos que ofrecen diagnósticos y propuestas sobre algunos de los retos institucionales centrales de esta nueva etapa. En este documento abordamos la tesis de que la sostenibilidad de la política de restitución depende de su implementación, articulación y complementariedad con otros esfuerzos dirigidos a fomentar condiciones para el retorno de las víctimas y su reintegración a la vida productiva en el campo, sin los cuales no sería posible garantizar el retorno en condiciones dignas y duraderas, y así lograr un desarrollo económico con inclusión social democrática.

Lo anterior no exige, necesariamente, la existencia de políticas públicas de carácter social exclusivamente diseñadas para las víctimas restituidas, sino la formulación de políticas sociales lo suficientemente comprehensivas y flexibles que permitan adaptarse a las necesidades y exigencias que requiere la atención y protección de la población víctima.

En este sentido, nuestras reflexiones constituyen un insumo para identificar los posibles ajustes que precisa esta política, tarea urgente teniendo en cuenta la temporalidad de la ley y la posible implementación del acuerdo de paz con las FARC, que ha trazado como uno de sus objetivos fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras en un escenario de fin del conflicto.

978-958-5441-18-7



9 789585 441187