

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TITULO DE MAGISTER EN
DERECHO ECONÓMICO**

**“ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE RESTITUCION DE TIERRAS FRENTE AL
ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DECLARADO POR LA CORTE
CONSTITUCIONAL MEDIANTE SENTENCIA T-025 DE 2004”**

DIRECTOR DE TESIS: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

INTEGRANTES: JUAN JOSE AGUILAR HIGUERA

JAIME EDUARDO GARCIA RODRIGUEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

MAESTRIA EN DERECHO ECONÓMICO

BOGOTA 2014

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| CAPITULO 1 | 12 |
| Circunstancias que generaron la situación del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia hasta el año 2004..... | 12 |
| CAPITULO 2 | 24 |
| Instrumentos institucionales, legales y presupuestales con los que contaba el Estado en el año 2004 para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y revertir el proceso mediante la restitución de tierras | 24 |
| CAPITULO 3 | 41 |
| Falencias de los instrumentos legales, institucionales y presupuestales con los que contaba el Estado para frenar el desplazamiento y lograr la restitución de tierras..... | 41 |
| CAPITULO 4 | 60 |
| Instrumentos institucionales, legales y presupuestales que ha adoptado el Estado para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y restituir las tierras a los afectados y el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025 de 2004 | 60 |
| CAPITULO 5 | 89 |
| Suficiencia de los instrumentos legales, institucionales y presupuestales adoptados por el Estado desde el año 2004 para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y restituir las tierras a los afectados | 89 |
| CAPITULO 6 | 105 |
| Adecuación de los instrumentos legales, institucionales y presupuestales adoptados por el Estado desde el año 2004 para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y restituir las tierras a los afectados | 105 |
| 7. CONCLUSIONES..... | 135 |
| 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 141 |

INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene como objetivo principal realizar una descripción sobre el fenómeno de desplazamiento forzado en Colombia, así como de los avances que el Estado ha implementado en la política de prevención y atención de la población afectada por este fenómeno, en especial de los mecanismos de reparación establecidos para lograr el restablecimiento de derechos a través de la restitución de tierras.

Previo a realizar una breve descripción de la problemática del desplazamiento por violencia en Colombia, es necesario señalar que este fenómeno tan sólo adquirió la importancia que hoy día tiene a nivel internacional hasta principios de los noventa; este avance surgió por la preocupación de las Naciones Unidas¹ al encontrar que no se tenían bases adecuadas para regular y prestar protección a las personas afectadas por el desplazamiento forzado dentro de un territorio nacional, motivo por el cual la Comisión de Derechos Humanos solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas el nombramiento de un representante para que se determinaran las principales causas y consecuencias de este fenómeno, con el fin de determinar el estatuto jurídico de las personas internamente desplazadas y el grado de protección que deberían tener, al igual que la naturaleza de las instituciones y los órganos competentes necesarios para su atención.

¹ RAMIREZ B, Ana Carolina. Desplazamiento Interno Forzoso en Colombia Producción Académica y Política Pública, rescatado de http://www3.udenar.edu.co/viceacademica/CICLOS%20PROPED%20UTICOS/CONVENIO%20ALCALDIA_UDENAR/TALLER%20ASPECTOS%20CURRICULAR/DT%20PROYECTO/desplazamiento%20forzado.pdf

Esta intención fue reflejada con la presentación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en el año de 1998, que identifican y tratan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando cuales son los derechos y garantías mínimas que se deben prestar a este tipo de población, con el ánimo de lograr su protección, regreso y asentamiento.

En el caso específico de Colombia se observa que, según cifras entregadas por el CODHES², en el año 2011; las estadísticas seguían siendo críticas a pesar de las diversas medidas que el Estado adoptó para mitigar estas circunstancias, pues para ese año (2011) se registraron 5.2 millones de habitantes afectados. Bien puede observarse la dramática situación de la población civil desplazada, que además de perder sus hogares y pertenencias, deben afrontar la vulnerabilidad de estas condiciones inciertas desde el punto de vista económico, de seguridad, social, emocional, cultural entre otros.

Para el CODHES (2008)³ las consecuencias del desplazamiento están reflejadas en los efectos morales, económicos y sociales que sufren las personas que son víctimas de este fenómeno, adicionándole otros problemas tales como: el despojo de las tierras, la salida del territorio, crecimiento poblacional desordenado en los grandes centros urbanos (principales receptores),

² Esta cifra es citada por el periódico El Espectador: “Las cifras del informe anual de Codhes, presentado en Bogotá, muestran que Colombia mantiene el primer puesto de la lista de países con mayor número de desplazados internos y refugiados. (...) Según Codhes, unos 5,2 millones de colombianos se encuentran en condición de desplazado interno o refugiado, seguidos por los sudaneses (5,26 millones), los iraquíes (4,54 millones), los afganos (3,12 millones) y los somalís (2,17 millones)”. (El Espectador, 2011)

³ Rescatado de <http://www.cesa.edu.co/El-Cesa/Pdfs/pdf-pagina/Anexo-2.aspx>

deterioro de la calidad de vida de los desplazados, desintegración de la unidad familiar, la fragmentación social por pérdida de patrones culturales, de la propiedad y de las forma de hábitos de subsistencia.

María Cecilia Betancur⁴ (1998. P. 34) señala como principales problemas y daños que se ocasionan como consecuencia del desplazamiento forzado los siguientes:

- Traslado a zonas Urbanas y municipios pequeños circunvecinos
- Modificaciones en los procesos económicos de producción y consumo en su vida personal y familiar, así como en el entorno local.
- Cambio en sus proyectos de vida
- Modificación en las responsabilidades familiares

Señala el CODHES⁵ que el desplazamiento caracterizado por las condiciones de marginalidad y pobreza para sus víctimas, obedece al desarraigo y desadaptación al que son sometidas familias enteras en los lugares receptores, toda vez que la mayoría de estos hogares son integrados por personas con un bajo nivel de escolaridad, lo que impide que se puedan desempeñar en actividades diferentes al trabajo de la tierra. Esta situación se replica en sus hijos, toda vez que ante la ausencia de recursos que les permitan cubrir sus necesidades básicas, impiden que los menores puedan acudir a escuelas y puedan mejorar su calidad de vida a futuro.

⁴ Betancur, M. C. (1998). *Mañana será otro día. Psicología para la vida cotidiana*. Bogotá: Plaza & Janes.

⁵ Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/despl/>

Así las cosas, la situación de desplazamiento viene acompañada de una problemática diversa que se va asentando en los lugares receptores, formando cinturones de miseria y problemas sociales de otra índole, lo que conlleva a que el Estado intente dar respuesta para lograr la prevención, atención y estabilización de la población.

Es así que, el Estado a mediados de los 90, dio protección legal a esta condición estableciendo y reconociendo el estatus de desplazado⁶, con lo cual expidió la Ley 387 de 1997, destinando algunos recursos del presupuesto público para la atención de esta población; con la expedición de esta norma igualmente se creó la Alta Consejería Presidencial para los Desplazados, encargada de coordinar las iniciativas estatales y privadas relacionadas con este fenómeno.

Otros aspectos que fueron contemplados en esta norma son los siguientes:

- Define las competencias y responsabilidad del Estado con la población interna desplazada
- Crea el SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada), determina sus funciones y su composición
- Crea los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia
- Designa a la Red de Solidaridad Social como cabeza del SNAIPD
- Crea el observatorio de desplazamiento interno por la violencia
- Define cuales son las políticas de Atención Humanitaria de Emergencia

⁶ Artículo 1 de la Ley 387 de 1997

- Define las condiciones de retornos y estabilidad socio-económica
- Asigna al INCORA (Hoy INCODER) la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de población afectada
- Establece la obligación para el Sistema General de Seguridad Social en Salud de establecer los mecanismos expeditos para que la población desplazada acceda a servicios de asistencia médica integral
- Enumera cada una de las entidades encargadas de la atención integral a la población desplazada por violencia, cuyo presupuesto proviene de la Nación.

Adicionalmente existen otras normas con las cuales el Gobierno Nacional ha tratado de hacerle frente al desplazamiento forzado, las cuales se pueden resumir así:

- Ley 812 de 2003, que fortalece el sistema de alertas tempranas para la protección de 30 mil familias campesinas
- Ley 589 de 2000, que tipificó los delitos de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y tortura
- Decreto 250 de 2005, que determinó algunas competencias de las entidades que componen el SNAIPD
- Decreto 2284 de 2003, que reglamenta la atención en salud para la población desplazada
- Decreto 2007 de 2001, sobre protección de bienes patrimoniales
- Decreto 951 de 2001, sobre subsidios de vivienda para la población desplazada

Como medidas complementarias adoptadas por el Gobierno Nacional y como parte de los mecanismos de estabilidad socio-económica se encuentran las siguientes:

- Acuerdo 003 de 2003, sobre líneas de crédito de FINAGRO para la población desplazada
- Acuerdo 59 de 1997 que, además de definir como evento catastrófico el desplazamiento masivo, determinó las condiciones para que los desplazados reciban los servicios de salud relacionados con enfermedades inherentes al desplazamiento.
- Acuerdo 18 de 1995, sobre asignación de tierras; contiene además parte de la reglamentación de dotación de tierras para la población desplazada.
- Resolución 04 de 2003, que autoriza a FINAGRO a destinar hasta \$ 100.000 millones para préstamos mediante el sistema de destinación de créditos FINAGRO redescuento a las asociaciones no financieras que asocien población vulnerable calificada afectada por el conflicto,
- Directiva Presidencial N° 6 y 7 de 2001 , que determina competencias para las entidades que integran el SNAIPD

Finalmente podemos señalar como mecanismos y medidas para mitigar los efectos del desplazamiento, así como para la prevención, atención y reparación de la población afectada, los documentos expedidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, en los cuales se determinaron los principales aspectos de la política a desarrollar a mediano y largo plazo, dentro de los cuales se encuentran:

- CONPES 2804 de 1995: Evidenció la necesidad de definir la política coherente e integral para la atención de la población desplazada, así como la necesidad de definir las competencias para las entidades involucradas en la atención de esta población
- CONPES 2924 de 1997: Estableció la necesidad de creación del SNAIPD y el programa estratégico de atención a la población desplazada
- CONPES 3057 de 1999: Consolidó la Red de Solidaridad Social como la encargada de coordinar las acciones adelantadas por las entidades que integran el SNAIPD
- CONPES 3115 DE 2001: Establece el mecanismo de distribución presupuestal para la atención de la población desplazada

No obstante las medidas que había adoptado el Estado colombiano hasta el año 2004, la situación estaba lejos de ser superada, lo que tuvo como consecuencia la intervención del Máximo Tribunal Constitucional, en particular, ante una evidente falencia de los recursos presupuestales e institucionales, falta de coordinación en el manejo de información y la ausencia de creación de programas de asistencia que generaran un goce efectivo de los derechos de esta población. En esa intervención la Corte Constitucional declara un Estado de Cosas Inconstitucional (sentencia T-025 de 2004), emitiendo una serie de órdenes enfocadas a la superación de las condiciones de desplazamiento, que tuvieron fundamento en los siguientes criterios:

1. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afectan un número significativo de personas;

2. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;

3. La no expedición de normas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos;

4. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención y coordinación de varias autoridades, lo que exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;

5. A lo dicho agregó la Corte que todas las personas afectadas acudieron al mecanismo de acción de tutela para lograr la protección de sus derechos.

Partiendo de la anterior descripción del fenómeno de desplazamiento, es necesario precisar que la presente investigación está desarrollada bajo la metodología socio - jurídica en la escuela del Derecho de Estado, es decir, pretende demostrar la suficiencia y la adecuación de las políticas y medidas adoptadas por el Gobierno colombiano frente al manejo de la restitución de la tierra para aquellas personas que han sido y son víctimas del desplazamiento por violencia en Colombia durante más de cuatro décadas; lo anterior tomando como base los hechos antes y después de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional anteriormente señalado.

Partiendo de la metodología de investigación planteada, es necesario analizar diversas variables para poder dar respuesta a los siguientes cuestionamientos, los cuales irán encontrando su respuesta a lo largo del desarrollo de la presente tesis:

- ¿Cómo se produjo y cuál era la situación del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia en el año 2004?

- ¿Con qué instrumentos institucionales, legales y presupuestales contaba el Estado en el año 2004, para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y revertir el proceso mediante la restitución de tierras?
- ¿Qué instrumentos institucionales, legales y presupuestales ha adoptado el Estado para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y restituir las tierras a los afectados?
- Cuáles eran las falencias de los instrumentos legales, institucionales y presupuestales con los que contaba el Estado para frenar el desplazamiento y lograr la restitución de tierras?
- ¿Han sido los instrumentos legales, institucionales y presupuestales adoptados por el Estado desde el año 2004 suficientes para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y restituir las tierras a los afectados?
- ¿Han sido adecuados los instrumentos legales, institucionales y presupuestales adoptados por el Estado desde el año 2004 para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y restituir las tierras a los afectados?

CAPITULO 1

Circunstancias que generaron la situación del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia hasta el año 2004

Antecedentes

En el desarrollo de este capítulo se dará respuesta al primer interrogante planteado en la introducción, es decir, señalar las causas que originaron el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia antes del año 2004, momento para el cual se produce la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional mediante la sentencia T-025 de 2004.

El fenómeno de desplazamiento es uno de los hechos más alarmantes en el mundo, lo que ha generado un desarraigo de los lugares de origen y residencia de poblaciones enteras, originados normalmente por conflictos bélicos; estas circunstancias ocasionan que las víctimas busquen asentamiento en cascos urbanos lejos del control de los grupos armados que tienen poder en los territorios de los cuales fueron expulsados.⁷

⁷ Gloria Naranjo Giraldo Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquía, Medellín, El Desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacionales. Migración y Cambio Social, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona N° 94. 2001 rescatado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-37.htm>

Colombia se ha caracterizado por ser un país con un conflicto armado permanente; con diversos grupos al margen de la ley, delincuencia organizada para el tráfico de drogas ilícitas y paramilitarismo, suman un conjunto de causas para acrecentar el drama del desplazamiento forzado, lo que se ha convertido con el paso del tiempo en una catástrofe humanitaria compleja y que requiere medidas urgentes para afrontar las consecuencias que ha generado.⁸

El fenómeno de la violencia en Colombia tiene su origen⁹ en la concentración de tierras, la fragmentación económica, ineficiente uso de suelos, la pobreza rural, institucionalidad rural inconsistente y escasa participación de la población rural en las decisiones; a los anteriores aspectos se le suman: la adquisición de tierras para actividades ilícitas, las debilidades en la adquisición tecnológica y la falta de asignación de recursos por parte del Estado para el desarrollo de la tierra.

Los fenómenos anteriormente citados fueron la consecuencia de las políticas institucionales de gobiernos consecutivos que direccionaron todas las estrategias al desincentivo del uso del suelo por la población rural, obligándolos a abandonar sus tierras y trasladarse a los cascos urbanos para apoyar los procesos de industrialización; lo que trajo como consecuencia el descontento por el trato y las desigualdades entre la población rural y la población urbana.

⁸ Gloria Naranjo Giraldo op.cit, párrafo segundo rescatado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-37.htm>

⁹ Franco, A., De los Ríos, I.(2011). Reforma Agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. Cuad. Desarro. Rural. 8 (67): 93-119

Colombia a principio de los años 50 era un país rural con más del 60% de su población por fuera de las cabeceras municipales, este período conocido como el inicio de la Violencia en Colombia, surge como consecuencia del asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, iniciándose la lucha partidista entre liberales y conservadores y el origen de las primeras guerrillas rurales (Montes y otros.2013)¹⁰.

Posteriormente el golpe de Estado y la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla entre 1953 y 1957, y el Frente Nacional entre 1958 y 1974 intentaron restablecer la paz interna, sin embargo, inició el período conocido como guerra agraria por la agudización del conflicto armado en el campo, medio utilizado por terratenientes, campesinos y colonos para la apropiación, recuperación y conservación de sectores agrícolas productivos; estos hechos tuvieron como consecuencia el abandono de la tierra, el desplazamiento de miles de campesinos y la concentración de la propiedad rural. Para finales de este período Colombia había dejado de ser una población rural con una concentración del 59% en los cascos urbanos.¹¹

La ausencia del Estado en muchas zonas rurales y la debilidad del mismo contribuyó a que en los albores de los años 80 surgiera el fenómeno del paramilitarismo y autodefensas como una respuesta al asedio guerrillero, el origen de estos grupos paramilitares fue financiado por ganaderos, dueños de latifundios y personas vinculadas al narcotráfico, lo que conllevó un

¹⁰ Orozco Collazos. Luz Elena, Forero Pineda. Clemente, Wills Herrera. Eduardo, INSEGURIDAD RURAL Y ASOCIATIVIDAD. Una investigación sobre violencia y formas organizativas en zonas de conflicto. Ediciones Uniandes. Junio 2013

¹¹ Sistema de Información de Desplazados (SISDES) de CODHES.

sinnúmero de ataques contra la población civil que tuvo como resultado una situación de desplazamiento que alcanzó aproximadamente cuatro millones de compatriotas. Las tierras abandonadas por estos civiles fueron aprovechadas por los grupos privados, fenómeno que fue denominado vulgarmente la Contrarreforma Agraria. Estos territorios se convirtieron en el factor de producción de cultivos ilícitos tanto de los grupos paramilitares como de los guerrilleros, lo que permitió su afianzamiento y el cometido de su proyecto armamentista y político.

Para mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa, Colombia vivía una tensión interna derivada del conflicto de guerrillas, del fortalecimiento del paramilitarismo y la economía ilegal del narcotráfico, causas que aumentaron el uso de la violencia por parte de estos grupos sobre la población civil, ocasionando graves consecuencias humanitarias que se traducen en eventos de desplazamiento forzado interno durante estas dos décadas¹², la mayoría de los hogares desplazados tienen su origen en amenazas de muerte y/o maltrato psicológico.

A mediados de los noventa, período que va desde 1996 a 1998, durante el Gobierno del ex presidente Ernesto Samper, fue la etapa de la expansión de las autodefensas campesinas de Córdoba y Urabá¹³, igualmente se caracterizó por el ascenso de ataques de las FARC a la fuerza

¹² Desde 1985 hasta diciembre 31 de 2012, 174 municipios registraron entre 1 y 100 eventos de desplazamiento; 392 municipios registraron entre 101 y 1.000 eventos de desplazamiento, 298 municipios registraron entre 1.001 y 5.000 eventos de expulsión, 101 municipios registraron entre 5.001 y 10.000 eventos de expulsión y 152 municipios registraron entre 10.001 y 121.886 eventos de expulsión. Recuperado del Informe Nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985-2012, elaborado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas rescatado de <http://www.cjyiracastro.org.co/attachments/article/500/Informe%20de%20Desplazamiento%201985-2012%20092013.pdf>

¹³ *Ibíd*em

pública, lo que explica que en las regiones de Antioquia y Choco aumentara el fenómeno de desplazamiento.

En el período de 1999 a 2002¹⁴ Colombia ya era reconocida internacionalmente como un narco Estado¹⁵, esta situación con la llegada de Andrés Pastrana a la Presidencia, intentó una salida negociada despejando 42.000 kilómetros cuadrados en el Caguán, proceso que contó con un apoyo de la comunidad internacional y especialmente con la de Estados Unidos, sin embargo este proceso tuvo contratiempos, lo que hizo que Estados Unidos exigiera algunas medidas para controlarlo; así las cosas, implementado el Plan Colombia, la estrategia se focalizó bajo el principio de responsabilidad compartida, el diseño de las estrategias fueron de tipo judicial, militar e institucional, lo que llevaría a superar la desconfianza y la crisis económica por la cual atravesaba Colombia.

Dentro del Plan Colombia se asignaron recursos para el desarrollo de proyectos humanitarios, de derechos humanos y desarrollo social¹⁶, sin embargo señalan los informes de la Agencia Internacional y de la Consultoría para los Derechos Humanos¹⁷ que los resultados de esta

¹⁴ Ibídem. En el segundo período que va de 1999 a 2002 y cubre en lo esencial la administración de Andrés Pastrana, se registran personas afectadas por hechos victimizantes producidos en el marco de la expansión de los paramilitares en el norte del país (Antioquia, Montes de María, Córdoba y Urabá, Norte del Cesar y Magdalena, Sur de La Guajira y Catatumbo) así como en algunos espacios del oriente y sur oriente (Arauca, Meta, Putumayo, principalmente), y en menor medida en el sur occidente (Norte del Valle, Buenaventura, región del Naya en Valle y Cauca)

¹⁵ López Rojas, Maria Camila, Efectos de la Regionalización de la Política de Seguridad Democrática, rescatado de <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/95/view.php>

¹⁶ Noelia Pizarro Cararé. El Desplazamiento Forzado en Colombia. ¿Disminuye o Aumenta?. Curso 2007-2008, rescatado de http://www.observatori.org/documents/Desplazamiento_humano_en_Colombia.pdf

¹⁷ Revisar http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9

política son insuficientes y escasos en especial para la población civil; los enfoques de estas ayudas principalmente fueron dirigidas contra los grupos guerrilleros; adicionalmente se identificaron casos de corrupción y nexos entre funcionarios y militares del Gobierno, como de miembros de grupos al margen de la ley que han terminado con recursos de este programa en su poder, lo que hace que se fortalezca su capacidad bélica.

Noelia Pizarro Cararé (2008)¹⁸ expresa al respecto sobre el Plan Colombia que:

“Por otra parte, siempre según los informes, las fumigaciones de los cultivos de coca, han afectado también a los cultivos lícitos y a los recursos hídricos de las regiones fumigadas, siendo ésta una de las causas de desplazamiento forzado de la población rural. Las personas desplazadas por esta causa no se encuentran registradas en los censos de desplazados del Gobierno, así que no tienen acceso a las ayudas que establece la ley.”
(Negrilla fuera de texto)

La anterior afirmación, explica una de las razones del porque en el período de 1996 a 2002 los departamentos con el mayor impacto de desplazamiento fueron Putumayo, Chocó, Caquetá, Guaviare, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena, Meta, Antioquia, Casanare y Arauca, adicionándole fenómenos de violencia asociados a los grupos al margen de la ley, la tenencia de tierras y la corrupción entre los agentes de Gobierno¹⁹

¹⁸ (Noelia Pizarro Carare)ibídem 17

¹⁹ Jaime Alejandro Sanchez Ramirez. La Política de Erradicación de Fumigaciones con Glifosato y el “Efecto Globo”. Tesis de grado recuperada de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis53.pdf>pción,

Posteriormente con la llegada de Álvaro Uribe en el año 2002 a la primera Magistratura del país, se implementó una política de mano dura contra los grupos al margen de la ley, más conocida como la política de “Seguridad Democrática”. Para Miguel Angel Beltrán Villegas²⁰, (2013. P. 15, 16, 17) los factores que impulsaron esta política fueron: el rompimiento de los diálogos de paz que se habían adelantado en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) con la guerrilla de las FARC, política que había sido estigmatizada por los medios; así la frustración que había dejado los diálogos en la zona de distensión fue el piso para las ideas agitadas de Uribe; el segundo paso fue la inclusión de las FARC en la lista de organizaciones consideradas terroristas en la Comunidad Europea; adicionalmente la tesis básica del gobierno de Uribe fue alimentada en el “mito” de que Colombia es una democracia garantista donde no existe un conflicto armado y social sino una amenaza terrorista, fundamentos sobre los cuales se suscribieron los proyectos de cooperación internacional.

Señala el mismo autor que, si bien, uno de los pilares de la Seguridad Democrática fue la derrota de la insurgencia armada esta política fue maquillada bajo argumentos populistas creada en una fórmula de un país de propietarios, además fue acompañada de la venta de activos estatales como Ecopetrol y lo que se entendía como la reactivación económica y social, es decir, el andamiaje de la seguridad democrática se encargaría de crear el ambiente favorable para la ampliación de la inversión extranjera.

²⁰ Beltrán Villegas, Miguel Angel, revista del Programa de Investigaciones sobre el Conflicto Social. Vol. 6 N° 9 – Enero de 2013 a junio de 2013 – pp 12 – 38. Universidad de Buenos Aires, Argentina. Rescatado de www.webiigg sociales.uba.ar

Miguel Angel Beltrán Villegas²¹, señala que la seguridad democrática no fue una fórmula novedosa, por el contrario tiene aspectos de continuidad de gobiernos de turno, como lo pone de presente el Estatuto de Seguridad del entonces presidente Julio Cesar Turbay Ayala (1978—1982), y la guerra integral del gobierno Gaviria (1990-1994), políticas que se caracterizaron por la militarización de la sociedad, la criminalización de la protesta social y los montajes judiciales contra integrantes de la oposición política y social.

Adicionalmente se encuentran otras estrategias como el control estatal sobre el territorio con el aumento de pie de fuerza pública, con el programa de soldados campesinos quienes básicamente eran pobladores de zona rural que recibían instrucción militar durante tres meses. El incremento del pie de fuerza en este programa se debía a la falta de opciones laborales de estos jóvenes, quienes además conformaron una red de informantes, lo que trajo consigo el aumento de operaciones militares y golpes a la insurgencia.

La política de seguridad democrática se desarrolló bajo el principio que la guerra se podía ganar con más guerra, tal y como lo manifestó el exministro de la defensa encargado, Gral.(R) Freddy Padilla. Explica Miguel Angel Beltrán Villegas²² que esta expresión fue conocida con la consigna del “fin del fin”, “queriendo decir con ello que estábamos a puertas de una derrota militar

²¹ Miguel Ángel Beltrán Villegas op.cit pág. 21

²² (Miguel Ángel Beltrán Villegas) ibídem pág. 23

de la guerrilla y que esto era cuestión de meses. Para estos propósitos se diseñó con el apoyo logístico y financiero de los Estados Unidos y la asesoría británica e israelí, el Plan Patriota y posteriormente el plan Consolidación”

Esta estrategia militar fue una de las que obtuvo más resultados y eficiencia; la entonces Ministra de Defensa Marta Lucía Ramírez dio la orden clara de recuperar los territorios de Meta, Caquetá y Putumayo que en esta época se encontraban copados de miembros de guerrillas, no obstante, señala la editorial de la revista Semana²³ que existieron víctimas en dicha ofensiva militar contra los grupos armados, “como un grupo de comerciantes de Cartagena del Chairá, (Caquetá), quienes debieron desplazarse forzosamente de sus viviendas, lugares y útiles de trabajo sin poder recuperarlos tiempo después, por lo que decidieron demandar la Nación”.

Señala la editorial de la revista Semana que los demandantes argumentan que los constantes enfrentamientos con las FARC los obligó a salir de Peñas Coloradas y abandonar la maquinaria que utilizaban para sus obras civiles, y si bien intentaron recuperarla afirman que la fuerza pública impidió su ingreso por seguridad y sus bienes fueron ocupados por orden presidencial en función del Plan Patriota, motivo por el cual el Consejo de Estado condenó a la nación por los daños sufridos por estos comerciantes en Cartagena del Chairá; para el Consejo de Estado “es claro que el ejército tenía por mandato constitucional la obligación de recuperar el territorio, sin embargo la operación tenía que respetar el DIH y a la población que se pudiera ver afectada por la incursión

²³ Revista Semana, 19 de julio de 2003. Nación “el ejército desconoció el DIH en el Plan Patriota”

militar. Según el alto tribunal, los daños causados por la ofensiva militar en Peñas Coloradas fueron superiores a los beneficios obtenidos con relación a la soberanía estatal, pues se produjo el desplazamiento masivo de más de 2.464 personas, las mismas que tres años después no habían regresado a sus hogares y, en consecuencia se infiere, no habían recuperado la mayor parte de sus bienes.

Por otra parte, Alexis Ponce²⁴ presidente de la Asociación Permanente de los Derechos Humanos (APDH-Ecuador), expresa que el Plan Patriota implementado por el presidente Álvaro Uribe generará efectos adversos en la frontera colombo ecuatoriana, para este la solución armada al conflicto interno colombiano convierte a Ecuador en el soporte de las fuerzas armadas colombianas, pues las ofensivas militares iniciarán desde el interior de sus territorios, lo que incrementará el número de desplazados y refugiados colombianos en territorio ecuatoriano; estos efectos nocivos sobre la población civil no solamente estaban dados por la aspersion con glifosato, sino por el incremento en el conflicto y la tensión.

Sin embargo, a pesar que este estrategia aparentemente tuvo resultados positivos, se puede afirmar que la misma también ha traído como consecuencia que se agravara el fenómeno de desplazamiento, así las cosas para autores como Soraya Gutiérrez Arguello en el marco del 36 Congreso de la Federación Internacional de Derechos Humanos en Lisboa en abril de 2007²⁵, esta

²⁴ Pueblo en Línea, 23 de julio de 2004 “APDH advierte peligros del Plan Patriota para Ecuador”. Recuperado de www.spanish.peopledaily.com.cn

²⁵ <http://www.colectivodeabogados.org/EL-DESPLAZAMIENTO-INTERNO-EN-COLOMBIA>. EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA: UNA TRAGEDIA HUMANITARIA

resalta que en Colombia, para el inicio del período de gobierno de Uribe se afrontaba una grave crisis humanitaria y de derechos humanos y en cuyo centro se encuentra el desplazamiento forzado de miles de colombianos, las causas de estos hechos se deben a la consolidación de un sistema latifundista de tenencia agraria, con la implementación de un régimen político y económico excluyente, que asociado con otros fenómenos como el narcotráfico y el paramilitarismo han utilizado el desplazamiento forzado como medio para apoderarse de grandes extensiones de tierra.

De conformidad con lo anterior, los principales cambios que tuvo la implementación de esta política frente a estos fenómenos fueron la reducción de homicidios, secuestros y la desmovilización de grupos paramilitares amparados bajo un marco de justicia transicional, no obstante, frente a la opinión optimista del gobierno, el máximo órgano de la Jurisdicción Constitucional tenía una opinión diferente frente a los derechos de la población desplazada, tal y como lo expresó con la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional mediante la sentencia T-025 de 2004, con la cual protegió la violación masiva de los derechos de la población desplazada.

Teniendo en cuenta las causas del fenómeno de desplazamiento forzado por violencia, lo cual ha generado un problema socio económico para el Estado Colombiano; que los Gobiernos de turno hasta el año 2004 implementaron diversos mecanismos de mitigación; que en sus informes de gestión respecto a las medidas adoptadas señalaban estar cumpliendo los objetivos y principios

(Colombia) (Autor: Soraya Gutiérrez Arguello- CCAJAR). Miércoles 20 de junio de 2007, por Prensa - Colectivo. Ponencia presentada por Soraya Gutiérrez Arguello, en el marco del 36 Congreso de la Federación Internacional de Derechos Humanos, el pasado mes de abril, en Lisboa, durante el cual, fue elegida como Vicepresidenta para las Américas por dicha organización.

constitucionales respecto a la atención de su población civil, logrando el goce efectivo de sus derechos, y que la Corte Constitucional por su parte estaba en desacuerdo con los informes presentados por el Gobierno Nacional, es necesario analizar cuáles eran los instrumentos institucionales, legales y presupuestales con los que contaba el Estado para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y revertir el proceso mediante la restitución de tierras, pues existen posiciones encontradas entre los informes gubernamentales²⁶, de algunos académicos²⁷ y expertos del tema y las expresiones de órganos internacionales como el CODHES²⁸ respecto a la situación de goce efectivo de la población que se ha visto afectada por estas circunstancias de violencia.

²⁶ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. (2010, Diciembre). *Notas sobre el Derecho a la Restitución y Experiencias Internacionales de Restitución de Bienes. Serie: Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Documentos de Trabajo*. Bogotá, Colombia.

²⁷ Amparo Hernández – Bello y Martha Lucía Gutiérrez – Bonilla, VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN EN SALUD: DATOS Y RELATOS DE LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÁ (Edit. Pontificia Universidad Javeriana, 2010)

²⁸ Revisar http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9

CAPITULO 2

Instrumentos institucionales, legales y presupuestales con los que contaba el Estado en el año 2004 para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y revertir el proceso mediante la restitución de tierras

Teniendo claro el origen del desplazamiento forzado por violencia en Colombia, lo que generó el abandono de las tierras del sector rural, es necesario analizar la respuesta institucional, legal y presupuestal del Estado para mitigar este fenómeno a través de un proceso de restitución de la tierra y de los derechos vulnerados a toda la población afectada.

Según las Memorias del seminario internacional “Análisis de Experiencias en Restablecimiento de la Población en Situación de Desplazamiento” el cual tuvo lugar en la ciudad de Bogotá los días 3, 4 y 5 de diciembre de 2003, la mesa de trabajo de “Acceso y Protección de Tierras Para la Población en Situación de Desplazamiento” moderada por el Dr. Fernando Calado, oficial de programa OIM, presentó el contexto de la política pública colombiana en esta materia, y de acuerdo a la hipótesis planteada por Darío Fajardo las formas efectivas para reconocer y reparar los derechos vulnerados deben tener en cuenta el estado histórico de este fenómeno, es decir, está relacionado con los procesos de concentración de la tierra, las dinámicas territoriales del conflicto armado por el dominio de zonas estratégicas y el control de la población para que ésta entre a los mercados laborales como mano de obra barata y poder lograr el control de las zonas ocupadas.

De este modo, la mesa enfatizó la consideración de las diferentes posibilidades y alternativas legales para el acceso y la propiedad de la tierra, en el marco de la interpretación de la sentencia T-327 de 2001 la cual integra los principios rectores de los desplazamientos internos al

bloque de constitucionalidad, es decir, todas las entidades del Estado deben interpretar estas normas de la forma más favorable en beneficio de la población desplazada.

La mesa de trabajo hizo una breve descripción de las normas y el análisis de sus alcances y limitaciones, dentro de estas disposiciones se analizaron las siguientes:

1. **Procesos de extinción del derecho de dominio (Ley 160 de 1994; Ley 793 de 2002):** Bajo el marco legal de la Ley 160/94 la expropiación aplica cuando los bienes no cumplen con la función social de la propiedad, es decir, no tienen su destinación en la explotación agropecuaria, o, está dedicada a la producción de cultivos ilícitos. Por otra parte, se encuentra la extinción de dominio sobre bienes adquiridos de forma ilícita, entre ellos el narcotráfico.

Frente a la primera forma de extinción, el INCODER manifiesta que ésta ha sido poco efectiva, debido a que el propietario tiene la posibilidad de reclamar y justificar la inadecuada utilización del predio, a ello se adiciona la viabilidad o no de la extinción de estos bienes por parte de la justicia ordinaria lo que va más allá de la competencia del INCODER.

Ahora, frente a la extinción sobre bienes y tierras provenientes del narcotráfico el INCODER sólo puede administrar aquellos bienes sobre los cuales haya culminado el proceso de extinción de dominio. Esta medida fue necesaria, toda vez que, las familias que eran ubicadas en estos terrenos sin que terminaran los procesos de expropiación tenían que ser nuevamente reubicadas ya que los fallos eran favorables a los propietarios de los terrenos; finalmente el INCODER expresó que con la derogatoria de la Ley 336/96 se eliminó el marco jurídico que daba prelación a la entrega de

bienes y terrenos que fueron objeto de extinción de dominio por adquisición ilícita y destinados a programas de Reforma Agraria.

2. **Predios de Paso²⁹ (Decreto 2007 de 2001):** Con este programa el INCODER priorizó algunos predios en municipios receptores de población desplazada por causa de la violencia para que fueran explotados provisionalmente por grupos de hogares de desplazados por un término máximo de tres (3) años; a estos tenedores se les obligaba a desarrollar actividades productivas de corto y mediano plazo para su subsistencia, mientras evaluaban las posibilidades de retorno a sus lugares de origen o de reasentamiento definitivo. Este programa se coordinó conjuntamente entre el INCORA, la Red de Solidaridad Social y otras instituciones, teniendo en cuenta que la población a la que se le asignaban estos predios regresaban a sus zonas de origen o eran reubicados y para poder reasignar estos predios a otras familias muchas veces fue necesario iniciar un proceso judicial.

Para Daniel Rubio, asesor jurídico del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada y Fortalecimiento del Tejido Social del Banco Mundial, con la expedición de la Ley 812/03 se potencializaba el período de tenencia de estos predios de paso, toda vez que, esta norma derogó el Decreto antes mencionado pasando de tres años a cinco años el período de tenencia, pudiendo entonces convertir esto en una solución de estabilización

²⁹ Según datos del representante del INCODER para el año 2003 se habían entregado 38 predios de paso para beneficiar aproximadamente 2100 familias, quienes tuvieron dificultades en sus procesos de estabilización debido a los obstáculos para la obtención de microcréditos del sector financiero para sus procesos productivos, y las limitaciones en la asignación de subsidios que como la vivienda, sólo benefician a aquellas personas que tienen la calidad de propietario.

socioeconómica definitiva, y abriendo la posibilidad a que estos ocupantes obtuvieran su titulación³⁰

3. **Predios Definitivos (Ley 160 de 1996; Ley 812 de 2003³¹):** Este marco regulaba la reubicación definitiva dirigido a la población que no tenía posibilidad de retorno a su sitio de origen. La Ley 160/96 contempló subsidios para la compra de tierras por una sola vez con arreglo del 70% del valor correspondiente a la respectiva UAF³², sin embargo, la población desplazada tuvo problemas para financiar el 30% restante, teniendo en cuenta la problemática de legalización de la propiedad y la falta de recursos suficientes para pagar la deuda. Con la expedición de la Ley 812/03 se intentó corregir este defecto creándose un subsidio integral que podría llegar a ser del 100% (art. 24) y además en el art. 28 contempló otras formas de acceso las cuales quedaron sometidas a reglamentación.

El art. 29 de la misma Ley estableció el mecanismo de arrendamiento con opción de compra, este mecanismo quedó sujeto a la definición previa de un proyecto productivo celebrando un contrato por un término de cinco años y con la opción de adquirir la propiedad después de un proceso de verificación.

³⁰ Art. 27. Sección Tercera. Ley 812/03

³¹ Plan Nacional de Desarrollo 2003 - 2006

³² Literal b, artículo 38, capítulo 9, Ley 160/96. “Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”.

4. **Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD):** Considerado como el instrumento de definición, coordinación y gestión de desarrollo social de la Presidencia de la República y teniendo como órgano ejecutor la Red de Solidaridad Social, este sistema fue creado por la Ley 387/97 entendida como el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas y acciones tendientes a la atención integral de la población desplazada. Como mecanismos de ejecución se encontraban los sistemas de información y registro donde se tenían datos sobre la información de la población desplazada y sus bienes; según la Coordinación del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales existen dos tipos de registros con diversas variables: un registro de tierras rurales abandonadas llevado por INCODER el cual se alimenta de las solicitudes de protección y el Sistema Único de Registro, este último pretende elaborar una nueva ficha de caracterización sobre estos bienes.

5. **Medidas de Reconocimiento y Reparación de Derechos de Tenencia en Procesos de Restablecimiento en Zonas Rurales (Ley 387 de 1997 y Decreto 2007 de 2001):** El análisis realizado en las Memorias del Seminario Internacional no sólo implica la restitución de los terrenos perdidos, sino que además debe ser analizado desde los derechos de tenencia como mecanismo de reparación vinculado adicionalmente a procesos de tipo económico.

Se analizó la figura de la propiedad como medio de reconocimiento a través de la inscripción en las oficinas de registro público, bien sea por una escritura pública o un acto administrativo, este último expedido por el INCODER. La normatividad en materia notarial establece una tarifa única de registro de inmuebles para aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La protección de los inmuebles para aquellos desplazados que tienen títulos de propiedad se puede hacer de dos maneras, en aplicación de la Ley 387/97 donde el desplazado solicita ante el INCODER el reconocimiento de la propiedad, esta última institución lo envía a la procuraduría judicial agraria y a la oficina de registro de instrumentos públicos para que se inicien las acciones necesarias. Otra opción es aplicar el Decreto 2007/01, donde se diligencia la declaratoria al comité municipal de atención integral a la población desplazada.

Los inmuebles que se encuentran en posesión obtienen su reparación a través de las acciones contempladas en el Código Civil y los códigos policíacos. Estos procesos de restitución debían coordinarse entre la UMATA, la alcaldía y la personería municipal, haciendo una visita del predio, en aquellos eventos en los cuales se encuentren ocupantes de los mismos debían establecerse medidas como el amigable componedor.

Respecto a la figura del tenedor debe indemnizarse su derecho al trabajo, ya que los vínculos que se tenían con la tierra y el reconocimiento de la propiedad de un tercero, se hace a través de contratos de arriendo o de comodato.

Frente a poseedores se tiene la misma definición del Código Civil, el reconocimiento de esta calidad, estaba sujeta a la inscripción en el Registro de Inmuebles Abandonados o en los informes que levantan los comités de atención integral PID³³. La Ley 387/97 contempló beneficios para proteger la interrupción del poseedor aun siendo éste desplazado del terreno, otro mecanismo de protección son los establecidos en la legislación civil y en los códigos policivos.

³³ PID: Población Internamente Desplazada.

Finalmente frente a la figura de ocupantes, se entendió por esta a la persona que tiene derecho a estar en un lugar por el hecho de trabajar la tierra (colonos de segunda generación). Esta figura era el mecanismo para adquirir únicamente terrenos baldíos, esta no incorpora un derecho sino una expectativa que condiciona la adquisición en su calidad de ocupante.

- 6. Medidas de Reconocimiento y Reparación de Derechos en Procesos de Restablecimiento en Zonas Urbanas (Ley 708 de 2001 y Ley 812 de 2003):** Se establecieron dos mecanismos para la reparación de derechos, el primero, cuando las personas víctimas de desplazamiento manifestaban voluntariamente regresar a una zona rural, y el segundo mecanismo cuando estas familias preferían asentarse en las ciudades. Para el desarrollo de estos mecanismos se tuvieron en cuenta: la oferta institucional respecto a la reubicación de la PID, el reconocimiento y reparación de los derechos sobre predios abandonados en las zonas rurales, la organización de la población desplazada y la generación de ingreso en las zonas urbanas.

La oferta institucional para la reubicación de la PID se organizó en reubicaciones en zonas rurales cercanas a centros urbanos como una estrategia de sostenibilidad en los procesos facilitando además el acceso a la educación, salud y la mayoría de servicios en zonas urbanas, es decir, esta política fue desarrollada en el marco de intercambios urbano rurales.

Otra medida que pretendió la reparación fue el reconocimiento sobre los derechos de propiedad a menores de edad huérfanos, medida que nunca fue reconocida pues se encontró una gran problemática en la administración y cobro de los bienes inmuebles de esta población.

Finalmente dentro de estas medidas se puede hablar de la capacidad organizativa de la población desplazada a través de procesos productivos (créditos de Bancoldex³⁴) en forma de acceso transitorio a la tierra.

7. **Acceso a tierras con otros ejes del restablecimiento bajo un enfoque integral:** El análisis frente a estos mecanismos se hizo teniendo en cuenta los siguientes aspectos: 1. Las formas de articulación del SNAIPD, 2. Las posibilidades de articulación de la Ley 812/03 y 3. Los mecanismos de planeación en el territorio.

La articulación del SNAIPD se desarrolla con un protocolo, entendido este como la construcción de acciones, responsabilidades y competencias de las diversas instituciones bajo el control de los entes estatales responsables, teniendo como resultado acciones específicas en territorios definidos. Este trabajo inicia con el diagnóstico y contextualización en un territorio para que cada una de las entidades involucradas determine sus procedimientos, lugar y momento de las acciones, con fundamento en estos criterios se determina aquellos municipios de mayor vulnerabilidad y que requieren atención urgente.

La articulación de la Ley 812/03 con otros ejes del restablecimiento contempla acciones temporales y definitivas para la obtención de tierras, con una política que impulsa la generación

³⁴ Bancoldex: El representante de la OIM (Organización Internacional de Migraciones), expuso cómo los créditos de Bancoldex no han sido hasta el momento del todo efectivos, pues si bien llegan a la población vulnerable, no lo hacen a la población desplazada en específico. En relación con lo anterior, el representante de la RSS (Red de Solidaridad Social) evidenció la necesidad de unificar bajo un solo esquema las diferentes opciones de microcrédito brindadas por la cooperación internacional y los agentes internos.

de ingresos temporales y eventualmente de dotación de tierras, buscando disminuir el desempleo en el sector rural, es decir, la meta prioritaria de esta norma es el acceso de la tierra acompañado de la construcción de un proyecto de vida de dicha población. La Ley 812/03 como medida complementaria otorgó un subsidio integral que podría llegar a ser del 100% del valor del inmueble.

Frente al mecanismo de planeación en el territorio se construyeron dos estrategias en el marco del Decreto 2007/01 los cuales fueron los Planes de Acciones Zonales (PAZ) y los Planes Integrales Únicos (PIU). Estos mecanismos eran el medio de diagnóstico nacional y territorial frente al fenómeno del desplazamiento, los mismos contaban con indicadores de gestión que establecieron los resultados esperados en el territorio y la evaluación de las acciones desarrolladas.

8. Mecanismos Presupuestales para la atención de la Población Desplazada y procesos de Acceso a la Tierra

Ahora bien, frente a la grave situación de desplazamiento que se presentaba, el Gobierno Nacional en el año 1999 expide el documento CONPES 3057 “ Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”, en este documento quedó fijada la política y los mecanismos para la prevención, protección y atención humanitaria de emergencia, de igual forma estableció las acciones para la estabilización socioeconómica de dicha población a través del retorno o reubicación de los afectados.

No obstante, el sistema de atención a la población desplazada para el año 2000 continuaba con algunas fallas en las determinación de competencias y responsabilidades institucionales y otras de tipo administrativo, motivo por el cual mediante la sentencia SU-1150 de 2000 la Corte Constitucional ordenó al Presidente de la República determinar las competencias institucionales y crear la formula administrativa que evitara la descoordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, es así que el primer instrumento que intentó dar una mejor distribución presupuestal del sector y que recomendó el ajuste de los mecanismos y procedimientos, fue el documento CONPES 3115 del 2001; este documento proponía en términos generales lo siguiente:

1. Adoptar el esquema de distribución de recursos y las asignaciones propuestas en el documento, con base en las partidas presupuestales identificadas
2. Solicitar a las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada destinar los recursos contenidos en los programas y proyectos identificados para la atención de dicha población.
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación apropiar y garantizar los recursos para el cumplimiento de esta propuesta.
4. Solicitar a todas las entidades incluidas en el Esquema de Financiación, revisar y ajustar los mecanismos, procedimientos o mandatos legales y reglamentarios para permitir la incorporación efectiva de población desplazada en sus programas y proyectos.

5. Solicitar a las entidades remitir los ajustes propuestos y un plan de acción para su implementación, al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD-, a más tardar en 30 días hábiles a partir de la aprobación del documento CONPES.
6. Solicitar a la Red de Solidaridad Social coordinar con todas las entidades incluidas en el Esquema de Financiación de este documento, la puesta en marcha de los ajustes y procedimientos que permitan el acceso de la población desplazada a los programas y proyectos sociales, e informar de sus avances al CNAIPD.
7. Solicitar al DAPRE – FIP y al DNP definir los mecanismos de acceso de la población desplazada en los programas de la Red de Apoyo Social (Empleo en Acción, Familias en Acción y Jóvenes en Acción) con base en los criterios establecidos en el documento CONPES.
8. Solicitar a las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, que en la programación del presupuesto para la vigencia del 2002 tomen en cuenta las necesidades de atención de la población desplazada a través de programas generales o específicos con base en la distribución de recursos definida en el CONPES.
9. Solicitar al DNP estudiar mecanismos para agilizar los procesos de inscripción de población desplazada en el SISBEN y explorar la posibilidad de que las personas incluidas en el SISBEN de un municipio expulsor, puedan ser atendidas en el municipio receptor.

10. Con base en el documento CONPES 3057 se solicita a la Red de Solidaridad Social y a las demás instituciones del sistema coordinar todas las acciones que garanticen la efectividad de las directrices consignadas en el documento.

11. Solicitar al DNP definir en conjunto con la Red de Solidaridad Social los indicadores para la evaluación de resultados del Plan de Acción para la Atención Integral a la Población desplazada, definido en el documento CONPES No 3057.

A continuación se presentan las asignaciones presupuestales por entidades y dependencias durante el período comprendido entre los años 1995 hasta 2004:

| ENTIDAD | 1995 – 2000 | 2001 | 2002 |
|---|--------------------|---------------|---------------|
| PRESIDENCIA | 52.912 | 73.900 | 70.521 |
| <i>Fondo de Inversiones para la Paz (I)</i> | 11.562 | 47.400 | 45.233 |
| <i>Red de Solidaridad</i> | 41.350 | 26.500 | 25.288 |
| MINISTERIO DEL INTERIOR | 14.502 | 50.000 | 48.000 |
| FINDETER | | 9.000 | 8.588 |
| BANCO AGRARIO | | 7.000 | 20.000 |
| INCORA | 32.975 | 1.705 | 2.000 |
| DRI | | 7.000 | 14.314 |
| SENA | | 10.000 | 9.543 |
| MINISTERIO DE SALUD | 37.837 | 8.748 | 9.212 |

| | | | |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| ICBF | 693 | 2.553 | 2.655 |
| MINISTERIO DE DESARROLLO | | 2.000 | 1.909 |
| MINISTERIO DE EDUCACIÓN | | 2.141 | 2.569 |
| INURBE (2) | | 20.000 | 19.085 |
| OTROS (3) | | 1.630 | 1.555 |
| TOTAL | 138.919 | 145.727 | 161.999 |

1. Incluye una estimación global de recursos de la red de Apoyo Social con base en el acceso potencial de la población desplazada a estos programas a través de un esquema de demanda.
2. Recursos nuevos de IVA social a ser apropiados por el Ministerio de Hacienda y el DNP para vivienda urbana y rural.
3. Incluye recursos del Plante, DANSOCIAL, Ministerio de Agricultura, ICETEX y Defensoría del Pueblo.

FUENTE: www.dnp.gov.co

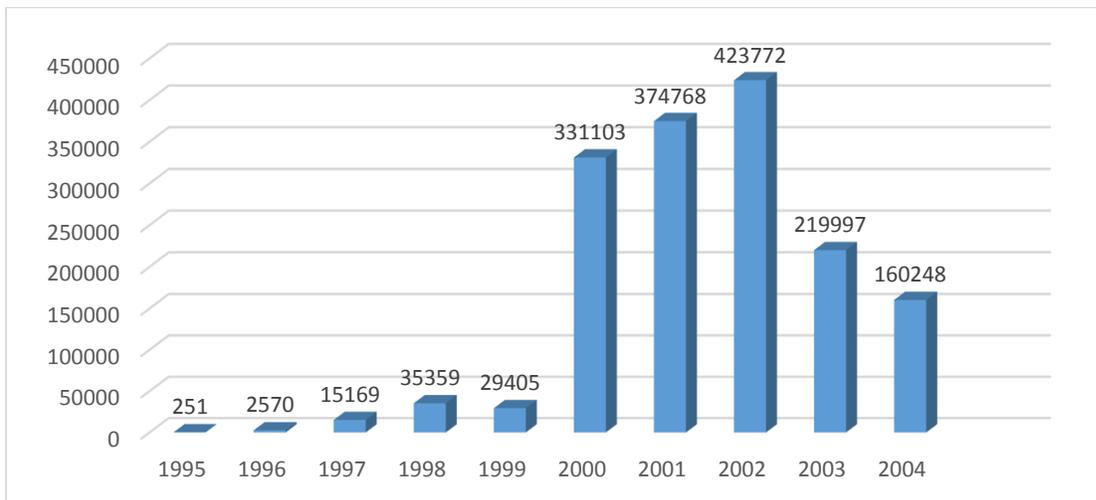
| ENTIDAD | 2003 | 2004 |
|---|------------------|------------------|
| PRESIDENCIA | 144.468 | 84.208 |
| <i>Fondo de Inversiones para la Paz (I)</i> | 57.046 | 54.617 |
| <i>Red de Solidaridad</i> | 27.877 | 29.591 |
| MINISTERIO DEL INTERIOR | 7.740 | 500.000 |
| SENA | 490.692 | 645.248 |
| MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL | 150.000 | 36.294 |
| ICBF | 988.399 | 1.032.768 |
| MINISTERIO DE EDUCACIÓN | 95.374 | 114.467 |
| TOTAL | 1.876.673 | 2.412.985 |

FUENTE: www.codhes.org.co

Posteriormente se expidió el documento CONPES 3400 de 2005, en este documento se pudo determinar que en el período comprendido entre 1995 y octubre 1 de 2005 existían 1.706.236 personas en situación de desplazamiento por la violencia, el momento más crítico de esta situación se presentó entre 2000 y 2002, lapso durante el cual el desplazamiento creció en promedio anual 40% y afectó a 900 municipios del país

Gráfica No. 1

Número de personas desplazadas por la violencia (1999-2005)

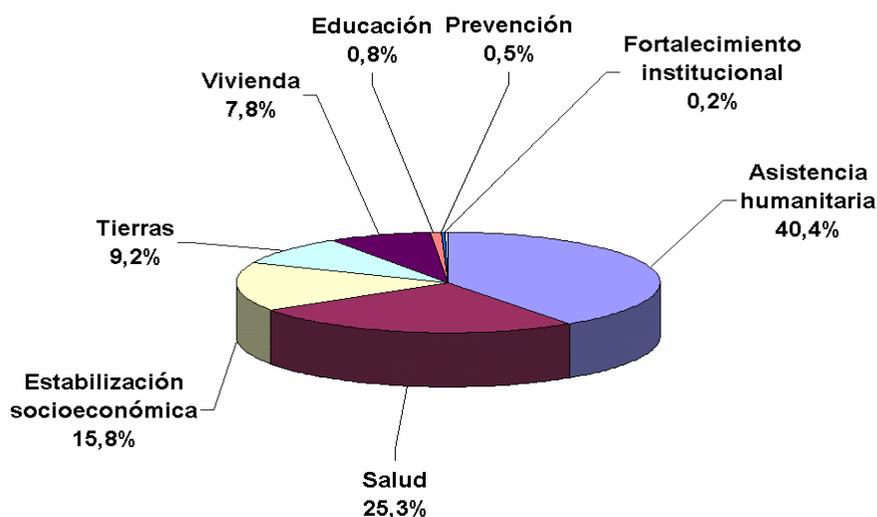


Fuente: Sistema Único de Registro – SUR-RSS

Ahora bien, los datos de Acción Social arrojaban que de la población desplazada, el 49,7% eran hombres y el 50,3% mujeres; el 49,1% a personas entre los 0 y 17 años, el 47,8% entre los 18 y los 65 años y el 3.1% de la población restante sobrepasaba los 66 años.

Teniendo en cuenta estos datos relacionados con el número de población que se encontraba en esta condición, el Departamento Nacional de Planeación pudo determinar que los recursos invertidos por el Estado Colombiano en el período comprendido entre 1995 y 2004, sin contar el aporte de las entidades territoriales, asciende a la suma de 1,3 billones de pesos para el desarrollo de la política de atención a la población desplazada; de estos recursos 1 billón de pesos fueron aportes de la Nación (95.3% del presupuesto de inversión, y 4.7% del presupuesto de funcionamiento), y \$370.201 millones provinieron de cooperación internacional.

Estos recursos fueron ejecutados principalmente por la Red de Solidaridad Social 28.3%, el Ministerio de la Protección Social 26.2%, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 11.7% y el INCODER 10.6%; el 23.2% restante fue ejecutado por las demás entidades que hacen parte del SNAIPD. Lo anterior significa que los recursos que el SNAIPD ejecutó se destinaron a la fase de asistencia humanitaria de emergencia 40.4%, la fase de estabilización socio-económica 59.4%, y la fase de prevención y fortalecimiento institucional 0.2%.



Fuente Documento CONPES 3400 de 2005 página 8.

De la anterior descripción de instrumentos institucionales, legales y presupuestales, se puede concluir que si bien el Estado contaba con instituciones y mecanismos legales para el manejo de reparación y acceso a la tierra de la población desplazada, la principal falencia que a nuestro entender se deriva de estos mecanismos es la falta de información por la deficiencia institucional en el manejo de la misma, la falta de procedimientos claros y de fácil entendimiento para las personas que se encuentran en situación de desplazamiento, lo que conllevó a la inoperancia de estas medidas y a la falta de coordinación de las entidades involucradas para garantizar la efectividad de los instrumentos adoptados.

Finalmente, respecto a los recursos presupuestales destinados a la implementación de estos mecanismos, podemos decir que han sido insuficientes para atender el gran número de víctimas el cual venía en aumento; adicionalmente porque los recursos que fueron destinados para la atención de la población desplazada, fueron entregados y destinados a personas distintas a las que se encontraban en condición de desplazamiento, como consecuencia de la falta de información y mecanismos que pudieran determinar claramente la condición de desplazado. De este modo la suficiencia de los mismos no es la esperada, tampoco surtió la efectividad pretendida, toda vez que, estos recursos se encargan de atender necesidades de forma temporal (Ayudas Humanitarias de Emergencias) lo que ha venido trayendo como resultado que las políticas de atención se conviertan en programas de asistencialismo por parte del Estado y no en verdaderos programas de financiación auto sostenible que logren la reincorporación de los núcleos familiares beneficiados a la vida social y comercial. Estas falencias descritas de forma general se analizarán con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

CAPITULO 3

Falencias de los instrumentos legales, institucionales y presupuestales con los que contaba el Estado para frenar el desplazamiento y lograr la restitución de tierras

Ahora bien determinados los instrumentos legales, institucionales y presupuestales con los que contaba el Estado para limitar el desplazamiento y lograr la restitución de tierras, es necesario realizar el análisis de las falencias de estos mecanismos a partir de las apreciaciones y anotaciones que realizó el Balance de la Política de atención a la población desplazada elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el período 1999-2002; este informe detalla varios aspectos y cuáles son las principales dificultades para que la política de restitución que pretendía el Estado fuera implementada, con lo que podremos ir vislumbrando parte de las motivaciones que la Corte Constitucional tuvo en cuenta para declarar el estado de cosas inconstitucional.

De este modo, señaló el informe³⁵ realizado por el Alto Comisionado, que la función que venía cumpliendo el SNAIPD como instancia de coordinación de las entidades que estaban involucradas en la atención de esta población, si bien la Ley 387 de 1997 le había dado un fortalecimiento para el diseño de la política, creando otros órganos de apoyo como la UTC - Unidad Técnica Conjunta para el diseño de una política efectiva, los objetivos planteados en este periodo no tuvieron los efectos esperados, toda vez que, en ningún momento se simplificó la Conformación del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada el cual continuaba

³⁵ Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno en Colombia 1999-2002., Pag 29 ACNUR rescatado de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1910.pdf?view=1>

siendo un instrumento con demasiada burocracia, lo que entorpecía la toma de decisiones frente a una problemática que requería acciones inmediatas, adicionalmente se había creado el Observatorio del Desplazamiento que tampoco entró en funcionamiento, y mucho menos se estableció el esquema para la realización de auditorías externas.

Por otra parte, la Red Nacional de Información si bien puso en marcha el Sistema de Alertas Tempranas, no contaba con un sistema de seguimiento y evaluación para que este tuviera los resultados que se habían planificado, adicionalmente se encontraron otras fallas en el diseño institucional de la política, por ejemplo, el SNAIPD perdió importancia al desligarla de la Consejería Presidencial para los Desplazados y quedar adscrita a la Red de Solidaridad Social, señala el mismo Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que otro problema frente a ello fue el “freno muy notorio de los procesos de atención a la PID, durante el período en el cual se realizó la transferencia de las responsabilidades desde la Consejería Presidencial y el Ministerio del Interior a la RSS.”

En el mismo informe que presentó la ACNUR, se estableció que en la práctica durante los años 1997 a 2000, no se cumplieron los objetivos de integración, articulación y coordinación intersectorial y territorial, los cuales eran los pilares que fundamentaban la tarea del SNAIPD, se expresó la preocupación y como uno de los principales aspectos negativos se señaló la inactividad de las instituciones involucradas, hasta el pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional mediante la sentencia SU-1150 de 2000.

Del informe se concluye que hasta el año 1998 no se había activado ninguna de las instancias y entidades involucradas en el Sistema, a pesar que el CONPES 2804 de 1996 había establecido que las entidades comprometidas deberían efectuar las inversiones en atención a la población desplazada interna con cargo a su propio presupuesto, se encontró que tan sólo dos entidades realizaban su apropiaciones presupuestales, las cuales eran la Red de Solidaridad Social y el Ministerio de Salud, pero se encontraban ausentes entidades tan importantes en la atención de esta población como el INURBE, BANCO AGRARIO, DRI, FINDETER, SENA y otros.

Otro aspecto que se señaló el balance de la ACNUR como una falla institucional tiene que ver con el papel que desempeñó la Red de Solidaridad Social, como ya se expresó, esta era la única entidad que se encontraba funcionando y desarrollando política institucional, esta situación tuvo como consecuencia una concentración de actividad administrativa y operativa; en términos financieros esta actividad se concentró en el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), lo anterior condujo a una recarga de trabajo que hizo perder el rumbo y la razón principal de la creación del SNAIPD, pues la Red de Solidaridad Social asumió actividades para las cuales no se encontraba preparada.

Por otra parte, otro punto por analizar es la descentralización de la atención a la Población Interna Desplazada y la participación ciudadana, esta estrategia fijada como política del Estado para superar esta crisis, consistía en la corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil para identificar las principales necesidades de la población desplazada, lo que permitiría determinar las posibles acciones a seguir y a reorganizar de forma adecuada los programas de atención.

De este modo, a nivel territorial la Ley 387 de 1997 había creado los comités departamentales, distritales y municipales para la atención de la población desplazada por violencia, sus principales funciones estaban enfocadas en el desarrollo de acciones jurídicas consistentes en la orientación a la comunidad afectada, la prevención de procesos que eran focos de futuros desplazamientos y la evaluación de las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades para evitar el aumento de estas circunstancias, en los análisis realizados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas se encontró que la ejecución de estas actividades era muy baja en cuanto se trataba a su cobertura, y por otra parte el trabajo que realizaron estos comités se habían centrado en la atención humanitaria de emergencia. (op.cit)³⁶

El informe de la ACNUR explica que el anterior problema tiene su sustento en dos razones: inicialmente porque el componente de prevención y protección fue siempre el elemento más débil de ejecución de la política y por otra parte la presión ejercida por las comunidades está dirigida en la asistencia de emergencia humanitaria.

Otras falencias que se detectaron en el trabajo de descentralización y participación de la población desplazada, es que, desde la expedición de la Ley 397 de 1997 no se logró el compromiso de todas las administraciones territoriales que fueron identificadas como zonas afectadas por desplazamiento, la financiación de programas y proyectos continuaba siendo baja, toda vez que, son los mismos alcaldes y gobernadores quienes han tenido poca creencia en destinar

³⁶ Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno en Colombia 1999-2002 op.cit

los recursos para esta población, argumentando la escasez de recursos presupuestales y además expusieron que la creación de programas efectivos en la atención de población desplazada por violencia generaba el aumento desmedido de esta población, lo que hacía poco sostenible la destinación de recursos para atender las necesidades y lo que generaba otros problemas sociales para estos municipios receptores.

A lo anterior, se sumaba la poca preparación de las administraciones locales y de los órganos no gubernamentales en la estructuración de proyectos, y posteriormente el engorroso trámite ante las entidades financiadoras del nivel nacional, el cual era dispendioso y demorado, altas exigencias tecnócratas y el desconocimiento de la realidad de la región por parte de las entidades del orden nacional, lo que eran circunstancias desestimulantes para el desarrollo de los comités.

Otro factor que se había convertido en una limitante era la centralización de las decisiones de la política de atención a la población desplazada, existía la tendencia de aplicar esquemas y estrategias estándar, desconociendo las realidades de cada región y las condiciones y recursos con los cuales contaban cada una de las administraciones locales.

Por último, frente a este mecanismo no existió un sistema de seguimiento y de rendición de cuentas, lo que impidió tener un banco de experiencias y la divulgación de lecciones aprendidas, tampoco existía una vinculación adecuada de organizaciones civiles, como de la empresa privada en la cooperación de estas políticas.

En cuanto a los mecanismos de prevención expresó la ACNUR³⁷, que estos eran casi inoperantes y que faltó un gran avance en el diseño de esta política, la principal muestra de ello es el alto grado de impunidad, la repetición del desplazamiento para una misma comunidad y el número creciente de asesinatos a los dirigentes de la Población Interna Desplazada.

El citado informe de Naciones Unidas expresa que:

“Un elemento de juicio que refuerza la anterior apreciación, lo constituye el crecimiento de la población desplazada y la expansión geográfica del desplazamiento forzado. Ello, si bien se debe a la intensificación del conflicto, también refleja la inoperancia de las acciones gubernamentales de prevención y la insuficiente asignación de recursos, en particular de recursos humanos, para este efecto. La RSS reporta que, del total de las 804.786 personas que el gobierno estima han sido desplazadas a causa del conflicto armado en los últimos 7 años, el 50% lo fue durante los últimos dos años (2000 y 2001) Así mismo, el número de municipios afectados por el conflicto pasó de 139 reportados en 1999 a 967 afectados en junio de 2002 (85.6% del país)”. “

ACNUR señaló que los esfuerzos presupuestales para programas de prevención entre 1998 y 2002 alcanzaron los \$65.826 millones, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 418 de 1997, que tenía un enfoque distinto al preventivo planteado por la ley 387 de 1997, estos recursos tuvieron impacto en el fortalecimiento del arraigo con \$3.595 millones para proyectos productivos que beneficiaron a 1.280 personas y 8.530 familias, promoción pacífica con \$1.171 millones en 8

³⁷ Op.cit pág 84 ss.

proyectos de atención psicosocial, sin embargo, se concluye que la inversión entre 1998 hasta el 2002 fue muy bajo, al igual que su cobertura, pues ascendió “sólo a \$4.766 millones y constituye apenas el 3.77% de la inversión total en atención del desplazamiento forzado”.³⁸

En cuanto a los mecanismos de prevención contemplados en la Ley 387 de 1997, se concluye que no hay el suficiente desarrollo de los componentes de seguridad, protección humanitaria, promoción de la convivencia pacífica y fortalecimiento de las condiciones de arraigo, las razones que demuestran las falencias son el incumplimiento de metas en acciones de promoción de la convivencia pacífica establecidas en el CONPES 3057 de 1999 y el plan estratégico.

Tampoco existe activismo de la instancia encargada de la formulación de política preventiva que es el Comité Operativo Nacional de Prevención, que se creó por el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, desde su integración hasta el año 2002 nunca sesionó, el resultado cero avances en política preventiva.

El informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia, encontró otros aspectos que debían ser mejorados, dentro de los cuales se señalaron:

1. Las comunidades indígenas y afrocolombianas sufren en mayor rigor el efecto del desplazamiento, a pesar que no son muchas personas cuando se convierten en víctimas implica el desplazamiento de etnias enteras, lo que está en contravía del principio N° 8 de las Naciones Unidas para la lucha contra el desplazamiento forzado.

³⁸Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno en Colombia 1999-2002 *ibídem*.

2. Se originaron las denominadas comunidades sitiadas, donde el bloqueo de parte de los actores armados impide el acceso a los alimentos, medicinas y otros bienes básicos.
3. La asignación de recursos por parte de los entes territoriales era baja para la atención humanitaria de emergencia y no se contaba con el diseño de programas de prevención.
4. La inseguridad era evidente, la falta de pie de fuerza en algunas regiones impedía la seguridad de comunidades en riesgo, existía una preferencia por la política de combate al enemigo por parte de las fuerzas militares y no por una política de prevención y cuidado a la comunidad.
5. El sistema de alertas tempranas no tenía una estructura de coordinación eficiente y tampoco tenía efecto alguno.

Quedan por indicar las fallas que se encontraron en la política de restablecimiento de la Población Interna Desplazada. En cuanto a este instrumento, como aspecto positivo resaltó el Alto Comisionado que las inversiones ascendieron a \$66.759 millones de pesos entre 1999-2002, sin embargo, continuaban los problemas frente a las cinco estrategias que se plantearon para lograr el restablecimiento, estas estrategias se enfocaron en promover el retorno voluntario, la reubicación de las comunidades y familias desplazadas, estabilización socioeconómica, acceso a tierras y seguridad de tenencia y finalmente la vivienda rural, urbana y promoción del saneamiento.

El primer problema a considerar son las diferencias entre la estrategia implementada y la realidad, por ejemplo, expresó ACNUR que las posibilidades de retorno cada vez eran menores debido al incremento del conflicto en las zonas de origen y la falta de seguridad, la incapacidad del Estado para otorgar seguridad la cual era evidente, por tanto, la relocalización tampoco procedía, así, para lograr estos reasentamientos en zonas rurales o semi rurales se requería una

mejora en la política de seguridad del Estado, lo que quizá habría podido fortalecer los programas de acompañamiento al proceso de reasentamiento.

La segunda debilidad de este programa era la reiterada falta de integralidad en las respuestas por parte de las entidades involucradas en la atención de las necesidades de la población desplazada, las respuestas se daban en forma individual y no sectorizada, enfocando las respuestas en la atención humanitaria de emergencia que tenían un componente casi que económico y sin apoyos en otros enfoques como educación, salud y vivienda, entre otros.

Como tercera debilidad se señaló las limitaciones estructurales para el diseño de la política, la cual había quedado rezagada en la Red de Solidaridad por la falta de acción de los demás integrantes del SNAIP.

La cuarta debilidad consistía en el vacío existente entre la fase de atención de emergencia y el restablecimiento, es necesario recordar que la etapa de atención humanitaria está determinado entre tres y seis meses , después de este lapso la población no contaría con mecanismos adicionales que permitieran satisfacer sus necesidades mientras se lograba el restablecimiento

El quinto obstáculo y no menos importante era la crisis fiscal de los entes territoriales, principal barrera para que estos pudieran formular programas de reasentamiento y restablecimiento en la población que se encontraba en su jurisdicción.

El sexto obstáculo era la falta de promoción y divulgación de la oferta institucional, los programas y procedimientos para acceder al restablecimiento, lo que hizo que la demanda de los mismos fuera irrisoria frente a la totalidad de inscritos en el RUPD.

La séptima falencia de este programa era el diseño de políticas de forma estándar, sin tener en cuenta la diferenciación socio-geográfica y poblacional, estos son factores que impidieron el desarrollo efectivo de los mecanismos, no se puede hablar de las mismas necesidades para un campesino que para una etnia específica.

Octava y última falencia en la política de restablecimiento, era la debilidad administrativa de los municipios, ONG y Organizaciones de la Población Desplazada, para la formulación de proyectos, como se había indicado en líneas atrás.

Otra consideración para este capítulo tiene que ver con la cobertura de los programas de generación de ingresos para la población desplazada, la Red de Solidaridad Social reporta que durante este período se financiaron 353 proyectos productivos, de los cuales se beneficiaron 31.623 hogares en 147 municipios y 27 departamentos, respecto a 162.289 hogares registrados en condiciones de desplazamiento, lo que equivale a una cobertura de 19.5% de la demanda potencial frente a una meta de cobertura que era del 31.6%. No obstante, que fue un gran esfuerzo, represento una baja atención frente a la meta de cobertura por cuanto los recursos para estos programas sólo estuvieron realmente incorporados en el presupuesto público para finales del año 2000.

En cuanto a los mecanismos de acceso a tierras su propiedad y tenencia que fueron analizados en el capítulo anterior, existen las siguientes dificultades:

Frente a los procesos de extinción del derecho de dominio desarrollado por la Ley 160 de 1994 y la Ley 793 de 2002 se consideraron procesos poco efectivos teniendo en cuenta que los propietarios de las tierras tenían la opción de derecho a reclamar y exponer los motivos de su inadecuada utilización, y una segunda falencia es que el proceso que se adelantaba se hacía ante la justicia ordinaria, lo que escapa a la competencia del INCODER³⁹

En cuanto a los procesos de extinción sobre bienes y tierras del narcotráfico los principales errores que se cometieron fue la entrega de estos bienes a familias sin que se hubiese culminado el proceso de extinción, a futuro implicaba nuevas reubicaciones; además, señala Marilú Franco, 2003⁴⁰, que no existía un marco legal adecuado para la entrega de estos inmuebles.

En cuanto a los mecanismos de estabilización socio económica de carácter transitorio como lo fueron los predios de paso establecidos por el Decreto 2007 de 2001, su principal obstáculo fue la poca vinculación de microcrédito del sector financiero a estos procesos productivos, toda vez que estos eran otorgados únicamente a verdaderos propietarios, frente a este aspecto Daniel Rubio

³⁹ Franco Marilú. “Acceso y protección de tierras para la población en situación de desplazamiento” pág. 153 Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia. *Análisis y recomendaciones*. Memorias del Seminario Internacional “Análisis de experiencias en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento. Bogotá D.C. 2003

⁴⁰ (Franco Marilú) Óp. cit.

(2003)⁴¹ explica que esta situación se podría sanear si se interpretase que el numeral 2 del art. 5 del Decreto 2007 de 2001 queda derogado con la expedición de la Ley 812 de 2006, norma de mayor jerarquía posibilitando la titulación de tales tierras y el acceso de los microcréditos a estos ocupantes.

Frente a los predios definitivos, los cuales se otorgaban mediante subsidios para la compra con una financiación del 70% y un aporte del 30 % por parte de los beneficiarios, este 30% era imposible de financiar por este tipo de población, teniendo en cuenta que los mismos no contaban con fuentes de ingreso distintas a los subsidios otorgados por el Gobierno, lo que les impedía realizar actividades que les permitan ser auto sostenibles.

Las grandes dificultades para poner en funcionamiento estas medidas, principalmente estaban dadas por la falta de articulación institucional que impidió el restablecimiento de las familias beneficiarias, pues ello la ausencia de un sistema efectivo en la identificación de necesidades para la población desplazada, el análisis de oportunidades de mercado, ausencia de estrategias para el Desarrollo Sostenible y evaluación del impacto.

⁴¹ Rubio Daniel. “Acceso y protección de tierras para la población en situación de desplazamiento” pág. 154 Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia. *Análisis y recomendaciones*. Memorias del Seminario Internacional “Análisis de experiencias en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento. Bogotá D.C. 2003

Tener un sistema de información y registro efectivo para la Red de Solidaridad Social significaba favorecer el reconocimiento y reparación de los derechos que le asistían a la población desplazada. Señala Mirian Hernández,⁴² Coordinadora del proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la población rural desplazada y fortalecimiento del tejido social comunitario citada por Fernando Calado, que:

“... la existencia de dos registros diferentes e incompatibles en materia de variables un registro de tierras rurales abandonadas llevado por Incoder que opera por medio de las solicitudes de protección y el Sistema Único de Registro que en la actualidad busca a través de una nueva ficha de caracterización, que el registro del Incoder incorpore otras variables sobre los predios abandonados. Frente al funcionamiento de los registros la coordinadora del proyecto de protección de bienes patrimoniales, manifestó su preocupación, pues a su parecer, existe un desconocimiento de los procedimientos de inscripción a estos por parte de la comunidad y de las autoridades locales, situación que ahonda la problemática del subregistro.”

Teniendo en cuenta esta afirmación, la consecuencia lógica era realizar sensibilización y capacitación a la población desplazada para el diligenciamiento de los formularios para el registro, como a los funcionarios que habían sido encargados para esta labor.

⁴² Calado Fernando. “Acceso y protección de tierras para la población en situación de desplazamiento” p. 156 Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia. *Análisis y recomendaciones*. Memorias del Seminario Internacional “Análisis de experiencias en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento. Bogotá D.C. 2003

Frente al reconocimiento y reparación de derechos de tenencia en procesos de restablecimiento en zonas rurales se presentan las siguientes dificultades:

- Para la Red de Solidaridad Social el problema de la formalización de la propiedad estaba determinado por los altos costos del proceso de titularización y el proceso de desconocimiento de la población en la necesidad de registrar los títulos. Adicionalmente el desconocimiento de la normatividad que contempla una tarifa única de registro para aquellas poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- Por otra parte, frente a la figura de la tenencia su principal obstáculo era el reconocimiento de esta condición por ausencia de contratos físicos o porque los vínculos se han creado por acuerdo de palabra.
- En cuanto a la figura de posesión, para la ACNUR y Opción Legal, su dificultad estaba en la captación de la información necesaria en los procesos de reconocimiento de la calidad de posesión, para ello se analizó la posibilidad de construir inventarios de bienes elaborados por la misma comunidad.
- En cuanto a la ocupación el problema estaba directamente relacionado con la titulación de bienes baldíos, lo que podría solucionar la concentración de la propiedad.

Derivada de la problemática anterior la Mesa de Trabajo “ACCESO Y PROTECCIÓN DE TIERRAS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO, 2003” realizó las siguientes recomendaciones generales:

- Para los propietarios:
 - “Propiciar amnistías con la Superintendencia de Notariado y Registro para promover la titulación de los inmuebles.
 - Reconocer y aplicar las medidas tomadas en relación a tarifas únicas de registro para poblaciones vulnerables.
 - Propiciar la elaboración de inventarios municipales de predios.
 - Fortalecer en el contexto de la descentralización, los procesos de capacitación de las entidades territoriales en los procesos de titulación.
 - Propiciar campañas masivas de titulación de tierras promovidas por las entidades del Estado.
 - Desarrollar mecanismos de control sobre los procesos de titulación.”
- Para los tenedores:
 - Ampliar el registro del Incoder para albergar las diferentes formas de tenencia.
 - Articular la oferta institucional, de manera que permita ser captada por aquella población desplazada que es beneficiaria de los mecanismos de asignación provisional de tierras.
- Para los ocupantes:
 - Conformar o actualizar las oficinas de Catastro de los municipios

- Incorporar a la cooperación internacional en la formalización y actualización catastral.”

Ahora bien, frente a los mecanismos de protección de la población desplazada que se encuentra en zonas urbanas, se encontró la falta de subsidios para acceso de vivienda de interés social por la ineficacia de los instrumentos establecidos en la Ley 708 de 2001⁴³, situación de vulnerabilidad que se agrava con la poca posibilidad de acceso a zonas rurales por la forma en que quedaron contemplados los contratos de asignación provisional⁴⁴ de la Ley 820 de 2003, lo que generaba una desmotivación en los procesos de estabilización en zona rural.

⁴³ Ley 708 de 2001 "Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones".

⁴⁴ **Artículo 2º. Definición.** El contrato de arrendamiento de vivienda urbana es aquel por el cual dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de un inmueble urbano destinado a vivienda, total o parcialmente, y la otra a pagar por este goce un precio determinado.

a) Servicios, cosas o usos conexos. Se entienden como servicios, cosas o usos conexos, los servicios públicos domiciliarios y todos los demás inherentes al goce del inmueble y a la satisfacción de las necesidades propias de la habitación en el mismo;

b) Servicios, cosas o usos adicionales. Se entienden como servicios, cosas o usos adicionales los suministrados eventualmente por el arrendador no inherentes al goce del inmueble. En el contrato de arrendamiento de vivienda urbana, las partes podrán pactar la inclusión o no de servicios, cosas o usos adicionales.

El marco legal desarrollado como política institucional incentivó la vinculación de la PID a reubicarse en zonas urbanas, además la ausencia de programas que vincularan capital producto de los inmuebles abandonados en zonas urbanas, poca vinculación de universidades en soluciones de restablecimiento mediante programas de investigación y participación del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada, y finalmente la ausencia de incentivos en actividades económicas en las poblaciones reubicadas en zonas urbanas acordes con sus habilidades y destrezas han sido parte de las circunstancias que ponen en crisis la política de atención por parte del sistema.

Por otra parte, en la articulación del acceso a tierras con otros ejes de restablecimiento bajo el enfoque integral se señalaron como debilidades las siguientes:

- Desconocimiento de los protocolos de la atención a la PID en relación con los procesos de descentralización de los municipios.
- Ausencia en los mecanismos de evaluación de asignación de contratos de asignación de tierras temporales.

En ningún caso, el precio del arrendamiento de servicios, cosas o usos adicionales podrá exceder de un cincuenta por ciento (50%) del precio del arrendamiento del respectivo inmueble.

- Falta de fortalecimiento en el análisis de demanda local para incidir técnicamente en las políticas municipales.
- Las calidades de la tierra a la que accede la población desplazada no es la adecuada para generar procesos de estabilización económica.
- La asignación de recursos para la atención de la PID es insuficiente.
- La distribución de subsidios integrales de la Ley 812 de 2013 no estaba garantizada.

Según el informe presentado en el año 2004 por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), se encontró una inconsistencia entre el presupuesto del año 2003 y 2004 en relación con el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, teniendo en cuenta lo anterior, el presupuesto de la Red de Solidaridad del año 2004 frente al 2003 se nota una reducción de 13.008 millones de pesos, las explicaciones a esto fueron las siguientes:

- a. Menor crecimiento de los presupuestos para el sector social por ajuste de política fiscal.
- b. Reducción de los recursos provenientes del crédito multilateral.
- c. La reducción de los recursos del componente social del Plan Colombia.
- d. Las fluctuaciones en los recursos de cooperación internacional con ocasión de la transición entre las agendas del gobierno Pastrana y el gobierno Uribe.

De lo anterior podemos decir que los esfuerzos institucionales, legales y presupuestales intentaron superar las circunstancias de desplazamiento forzado, no obstante, los esfuerzos fueron insuficientes para lograr el retorno de la población desplazada a sus lugares de origen, esto debido a: primero por la ausencia de programas de estabilización económica para que estos hogares pudieran retornar a sus lugares de origen, segundo por el poco esfuerzo institucional y presupuestal por parte del gobierno para la implementación de estas medidas, y tercero el recrudecimiento de la violencia en algunos sectores que ya habían sido víctimas de desplazamiento y el surgimiento de nuevos grupos al margen de la ley que vulneran los derechos de la población en estas regiones.

En conclusión para este momento antes de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, el Estado Colombiano contaba con los instrumentos para atender emergencias humanitarias de la población afectada por desplazamiento, entre estos mecanismos se encontraba la Ley 387 de 1997, que contempló medidas en prevención , atención, protección, consolidación y estabilización económica, igualmente la Corte Constitucional integró los principios rectores de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos al bloque de constitucionalidad y como de obligatorio cumplimiento para el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, no obstante, los mecanismos siguen siendo inadecuados para atender toda la población en esta condición, motivo por el cual se pasarán a analizar las situaciones que conllevaron al pronunciamiento de la Corte Constitucional.

CAPITULO 4

Instrumentos institucionales, legales y presupuestales que ha adoptado el Estado para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y restituir las tierras a los afectados y el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025 de 2004

Una vez delimitados los instrumentos mediante los cuales el Gobierno atiende a la población en situación de desplazamiento forzado ocasionado por violencia y de los cuales se evidencia su falta de eficiencia y eficacia en los resultados hasta el año 2004, es necesario delimitar algunas de las razones que contribuyeron a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, las cuales se pasarán a explicar en el presente capítulo.

A continuación se presentará el análisis de algunos casos particulares sobre los cuales la Corte Constitucional se pronunció previamente a la sentencia T-025 de 2004, y en las cuales ordenó medidas específicas frente a cada uno de los hechos que fueron estudiados. Estos casos particulares sirvieron como fundamento y bases para determinar las razones que conllevaron la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional y a tomar ciertas medidas para contrarrestar estos efectos. Para un mejor entendimiento, cítese el análisis realizado por Cristina Díaz Díaz y Ada López Bayona en su obra “Anotaciones históricas a la ley de restitución de tierras” (2012)⁴⁵,

⁴⁵ Díaz D Cristina y López Bayona Ada. “Anotaciones Históricas a la Ley de Restitución de Tierras Editorial Dupligráf Impresores. Primera Edición noviembre 2012 Págs. 109 a 118

en el cual concluyen que en la Corte Constitucional se ha pronunciado en términos generales en 17 sentencias sobre los siguientes aspectos:

1. Corrección de las actuaciones negligentes o discriminatorias y omisiones de las autoridades encargadas de atender a la población desplazada (Sentencia T-227 de 1997), en este caso se precisó la obligación del Estado de brindar la protección real a la población desplazada y en consecuencia ordenó adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de esta población y abstenerse de restringir la libertad de locomoción, así como de dar trato digno a estas personas.
2. Protección a tres grupos de desplazados cuyos derechos habían sido vulnerados porque las autoridades no habían atendido las solicitudes de ayuda debido a la ausencia de políticas y de programas para atender las necesidades propias de la población (Sentencia SU-1150 de 2000), las medidas adoptadas se orientaron a que la Defensoría del Pueblo controlara el funcionamiento de la atención a la población desplazada, así como reforzar la labor de difusión de ayudas por parte de las entidades encargadas de la atención a la población desplazada, finalmente ordenó algunas medidas de orden presupuestal por parte de la Nación.
3. La determinación de la responsabilidad del Presidente de la República y de otras instituciones que hacen parte de la Red de Solidaridad Social, por ausencia y omisión de acciones que permitieran una adecuada asistencia a un grupo de desplazados que ocupó

pacíficamente las instalaciones del Comité de la Cruz Roja Internacional (Sentencia T-1635 de 2000), ordenando la reubicación de los desplazados y el despeje pacifico de la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional en la ciudad de Bogotá, así como la atención de las necesidades básicas de estas personas y la educación de los menores pertenecientes a este grupo.

4. Protección del derecho a la vida de un docente amenazado por las FARC, el cual fue obligado a desplazarse a Manizales con su familia y a solicitar un traslado como docente a otra ciudad, pues la única oferta laboral era en el mismo lugar donde operaba el frente guerrillero que lo había amenazado inicialmente (Sentencia T-258 de 2001).
5. Protección de los derechos de una persona desplazada por paramilitares en el departamento del Choco, quien se encontraba inscrito en el registro de desplazados del municipio de Condoto, no obstante las ayudas solicitadas le fueron negadas en tres ocasiones por no aportar pruebas sobre su condición de desplazamiento (Sentencia T-327 de 2001), se ordena que las autoridades involucradas en la atención de la población desplazada deben ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y a los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, por lo tanto al ser situaciones de hecho no necesitan aportarse pruebas para adquirir la condición de desplazamiento, así como el reconocimiento por alguna institución en particular.
6. Amparo de los derechos de una mujer madre cabeza de familia, así como los de sus hijos, que hacían parte de un grupo de personas que hacían parte de un grupo de desplazados que ocupaban un predio propiedad del municipio de Villavicencio e iban a ser desalojadas del mismo, sin ofrecerles reubicación (Sentencia T-346-2001), ordenando a las autoridades

locales conformar el comité municipal para permitir el acceso a programas de reubicación y estabilización socioeconómica.

7. Protección de 128 núcleos familiares, que en su mayoría estaban compuestos por madres cabeza de familia, menores, ancianos y algunos indígenas, cuyas solicitudes de atención en salud y estabilización socioeconómica y reubicación no habían sido atendidas por la Red de Solidaridad Social, por falta de recursos suficientes (Sentencia T-098 de 2002), ordenando el trato preferente de esta población, la Corte reitera los principios de atención a la población desplazada, ordenó la protección de los derechos de los menores, derecho a la salud de los adultos desplazados, así como la estabilización económica y reubicación de estos núcleos familiares.
8. La Corte protege los derechos de varios menores desplazados a quienes se les negó el acceso a la educación por falta de cupo en un centro educativo en Medellín (Sentencia T-15-2002), reconoce el Estado de Cosas Inconstitucional pero no lo declara, protege el derecho a la educación de los menores y elimina la necesidad que el registro de los menores, en el registro de la población desplazada, lo deban hacer los padres.
9. La Corte se refiere por primera vez al desplazamiento interno urbano y protege los derechos de 65 núcleos familiares que habían huido de su vivienda en la comuna 13 de Medellín, la Red de Solidaridad negó su inscripción argumentando que no se consideraban población desplazada por ser en una zona urbana, porque varios integrantes de estos núcleos ya habían recibido ayuda en otra ocasión y finalmente porque las circunstancias que obligaron a su desplazamiento fueron puestas en conocimiento del Ministerio del Interior para que fuera reconocida como tal (Sentencia T-068 de 2003), se reiteró que la condición de desplazado

se adquiere de facto y no por una calificación que haga una autoridad y por tanto ordenó proteger los derechos de estos núcleos familiares.

10. La Corte negó la tutela de derechos a una mujer que alegaba ser desplazada, debido a que las pruebas existentes no demostraban ni su calidad de desplazada del predio ni el incumplimiento de las autoridades (Sentencia T-339 de 2003)

11. La Corte Ampara los derechos de dos madres cabeza de familia desplazadas a quienes se les negó la ayuda humanitaria y posteriormente la recibida fue insuficiente para atender las necesidades familiares (Sentencia T-419 de 2004), para la Corte resulta inaceptable que exista insuficiencia presupuestal para atender a la población afectada por desplazamiento.

12. Ampara los derechos de una mujer desplazada de la tercera edad, inscrita en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, que solicitó ayuda para un proyecto productivo, atención integral de salud para ella y su núcleo familiar y el subsidio de vivienda, recibiendo respuesta negativa a sus peticiones (Sentencia T-603 de 2003), las medidas en este caso se encaminaron a señalar que la población desplazada requiere una atención diferencial y por tanto se debe asegurar un trato justo a esta población de especial protección siendo necesario asegurar la atención integral solicitada por una persona de especial protección constitucional.

13. La Corte concede la tutela a una mujer cabeza de familia a quien se le negó su derecho de atención médica por no encontrarse domiciliada en el municipio receptor y porque para la institución hospitalaria la atención directa en salud corresponde a la Red de Solidaridad Social (Sentencia T-645 de 2003), la Corte en este caso ordenó suministrar a la persona

desplazada toda la información que requiera sobre sus derechos y como ponerlos en marcha de forma clara, precisa y oportuna, al igual que ordenó tutelar su derecho a la salud.

- 14.** La Corte analizó el caso de una mujer madre cabeza de familia desplazada con cinco hijos menores de edad y con un nieto, analfabeta a quien se le negó el acceso a los programas de estabilización económica al omitir una respuesta efectiva a su petición (Sentencia T-669 de 2003), la Corte señala el deber del Estado de velar por la garantía de un medio de trabajo que ayude a la consecución de un mínimo vital, la omisión en la respuesta aumenta la gravedad de la vulneración de los derechos del peticionario.
- 15.** Tuteló los derechos de una mujer desplazada y cabeza de familia a quien no le habían prestado asistencia humanitaria de emergencia integral, ni la ayuda para su reubicación en condiciones de seguridad, como tampoco para su restablecimiento socioeconómico (Sentencia T-721 de 2003), argumentando que la perspectiva de género en la atención desplazada no debe ser discriminatoria y por tanto las mujeres tienen un reconocimiento especial en esta condición, por lo que la sensibilidad de las autoridades para evaluar las circunstancias que afecta a la población desplazada debe hacerse revisando sin suposiciones de temeridad.
- 16.** Protege el derecho a la salud de una madre cabeza de familia desplazada, al negarse la realización de un examen médico urgente no cubierto por el POS, argumentando que este servicio no era un servicio inherente a la situación de desplazamiento (Sentencia T-790 de 2003) y finalmente

17. Negó la tutela a dos educadores al servicio de la Secretaria de Educación Departamental de Guainía, quienes eran amenazados por la guerrilla y solicitaron traslado a través de la presente acción (Sentencia T-795 de 2003), los argumentos que alegó la Corte es que no era posible considerar un traslado entre distintas entidades territoriales dado que la prestación del servicio de educación era un servicio descentralizado y los derechos deben ser garantizados por los respectivos entes territoriales, sin embargo ordenó al Gobierno Nacional reglamentar los traslados de docentes amenazados.

Las anteriores órdenes judiciales que emitió la Corte Constitucional demuestran la grave situación institucional, legal y presupuestal para la atención de población desplazada y su reparación a través de la restitución de tierras y el reasentamiento, motivo por el cual a partir de esta situación fue necesario que se analizaran un considerable número de acciones de tutela, en el cual se identificaron las fallas del sistema para atender la población vulnerable por desplazamiento forzado, de este modo pasaremos a realizar un análisis breve de las principales ordenes en sus diversos componentes para afrontar y superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Así las cosas, ante la falta de cumplimiento de la Ley 387 de 1997 y los demás mecanismos de ayuda, se acumularon 108 expedientes de acciones de tutela que correspondían a 1.150 núcleos familiares conformados por 4 personas por núcleo, estas personas accionaron en contra de las siguientes entidades estatales ante su ineficiencia y omisión por las peticiones para su atención integral:

- Red de Solidaridad Social

- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio de Salud y del Trabajo
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Educación
- INURBE
- INCORA
- SENA

Y algunas administraciones municipales y departamentales.

Los hechos que fundamentaron estas acciones se enfocaron en la falta de orientación en las grandes ciudades que son receptoras, en el desconocimiento de derechos y programas que los beneficiaran con procesos productivos, falta de atención en vivienda, educación y salud.

Como consecuencia de lo anterior la Corte en la Sentencia T-025 de 2004 abordó los siguientes problemas jurídicos:

“1. ¿Procede la acción de tutela para examinar las acciones y omisiones de las autoridades públicas respecto de la atención integral a la población desplazada para determinar si problemas

en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de la respectiva política estatal contribuyen de manera constitucionalmente relevante a la violación de sus derechos constitucionales fundamentales?

2. *¿Se vulnera el derecho de los desplazados al mínimo vital y a recibir pronta respuesta a sus peticiones - en particular respecto a la ayuda humanitaria, al restablecimiento económico, a la reubicación, a la vivienda, a la atención integral de salud y a la educación - cuando dicho acceso está supeditado por las propias autoridades (i) a la existencia de recursos que no han sido apropiados por el Estado; (ii) al rediseño del instrumento que determina la forma, alcance y procedimiento para la obtención de la ayuda,; (iii) a que se defina qué entidad asumirá el suministro de la ayuda, dado que quien lo hacía se encuentra en proceso de liquidación?*

3. *¿Se vulneran los derechos de petición, al trabajo, al mínimo vital, a la vivienda digna, a la atención en salud, al acceso a la educación de los actores en el presente proceso, cuando las entidades encargadas de otorgar las ayudas previstas en la ley para su atención, (i) omiten dar respuesta de fondo, concreta y precisa sobre la ayuda solicitada; o (ii) se niegan a otorgar la ayuda solicitada (a) por la falta de apropiación de recursos suficientes para atender las solicitudes; (b) por falta de cumplimiento de requisitos legales para acceder a dicha ayuda; (c) por existir una lista de solicitudes que deben ser atendidas previamente; (d) por falta de competencia de la entidad ante la cual se presenta la solicitud; (e) por cambio de los requisitos y condiciones definidos por el legislador para acceder a la ayuda solicitada; (f) porque la entidad ante la cual se presenta la solicitud se encuentra actualmente en liquidación? “*

Es así, que dentro de las razones que fundamentaron la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional se encuentran algunos aspectos importantes, los cuales los señala la Corte como la violación “*tanto a los actores en el presente proceso como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial de vida a las personas de tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños*”⁴⁶, adicionalmente la falta de asignación de recursos para que las entidades estatales pudieran implementar esta política.

La forma en que la Corte abordó dicho análisis tiene en cuenta el desarrollo jurisprudencial relacionado con la vulneración de derechos de población desplazada y cuales han sido las principales órdenes para proteger esos derechos, como ya se relacionó líneas atrás en este capítulo.

De este modo, el Tribunal inició por un análisis de los derechos fundamentales que han sido protegidos por la Corte reiteradamente, como segundo aspecto se pronunció frente a la gravedad del desplazamiento interno, cuáles son los derechos más vulnerados y con qué reiteración sucede esto.

La Corte expresa que las principales órdenes que ha dado en las referidas sentencias se han enfocado a mejorar lo siguientes aspectos:

⁴⁶ Ver Corte Constitucional, sentencia T 025 de 2004, Considerandos y fundamentos. pág. 24

“(i) corregir actuaciones negligentes o discriminatorias⁴⁷ y omisiones de las autoridades encargadas de atender a la población desplazada;⁴⁸ (ii) señalar las responsabilidades institucionales en la atención de la población desplazada;⁴⁹ (iii) precisar los derechos constitucionales de la población desplazada;⁵⁰ (iv) fijar criterios para la interpretación de las normas que regulan la ayuda para esta población, de tal manera que se garanticen efectivamente sus derechos;⁵¹ (v) rechazar el retardo injustificado o la omisión de las autoridades para atender a quienes se ven afectados por el desplazamiento forzado;⁵² (vi) urgir el desarrollo de políticas y programas adecuados para la atención de este fenómeno;⁵³ (vii) precisar los elementos que determinan la condición de desplazado;⁵⁴ (viii) señalar los obstáculos que impiden una atención adecuada de la población desplazada y que favorecen o agravan la vulneración de sus derechos;⁵⁵

⁴⁷ Ver, por ejemplo, la sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte rechazó actuaciones discriminatorias de las autoridades de Cundinamarca contra la población desplazada.

⁴⁸ Ver, por ejemplo, la sentencia T-1635 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo, donde la Corte tutela los derechos de un grupo de desplazados que se toman pacíficamente las instalaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja ante la omisión de las autoridades para prestarles la asistencia que requerían.

⁴⁹ Ver, por ejemplo, las sentencias SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-258 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, donde la Corte señala las responsabilidades de las distintas entidades encargadas de atender a la población desplazada.

⁵⁰ Ver, por ejemplo, la sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte precisó los derechos de los desplazados en el caso de desplazamiento forzado intra urbano.

⁵¹ Ver, por ejemplo, la sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte precisa las normas aplicables en el caso de desplazamiento forzado y algunos de los derechos mínimos de la población desplazada.

⁵² Ver por ejemplo, la sentencia T-790 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte tutela los derechos de una mujer desplazada a quien se le había retardado de manera injustificada la atención de salud que requería.

⁵³ Ver por ejemplo, la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, ya citada.

⁵⁴ Ver por ejemplo, la sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte señala que los dos elementos esenciales del desplazamiento son la coacción que obliga al desplazamiento y que el desplazamiento se realice dentro de las fronteras del Estado.

⁵⁵ Ver por ejemplo, las sentencias T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte rechaza que se le haya negado, por insuficiencia presupuestal, la ayuda humanitaria solicitada por los actores; y T-645 de 2003, MP:

(ix) indicar falencias u omisiones en las políticas y programas diseñados para atender a la población desplazada;⁵⁶ y (x) otorgar una protección efectiva a la población desplazada, en particular cuando se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución como son los niños, la mujeres cabezas de familia, las personas de la tercera edad y las minorías étnicas”

Analizados estos aspectos, la Corte estudió los factores para la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional, los cuales han sido decantados por la misma jurisprudencia, de este modo se encontró: la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afectó a un número significativo de personas, la constante omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones, la ausencia de medidas administrativas, legislativas y presupuestales para evitar la vulneración de derechos, la existencia de un problema social que para superarlo compromete la intervención de varias entidades estatales, y finalmente, que toda la población afectada al realizar la reclamación de sus derechos mediante la acción de tutela estaban generando una congestión judicial.

De lo anterior, la Corte determina como principales problemas de la atención a la población desplazada, dos razones que se pueden explicar así:

- a) La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y

Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte resalta el peregrinaje innecesario a que es sometida una desplazada que solicita atención médica.

⁵⁶ Ver por ejemplo, la sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería, donde la Corte resalta algunas de las falencias de los programas de vivienda diseñados para la población desplazada.

b) la asignación insuficiente de recursos.

Frente al primer problema y en síntesis expresan Cesar Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco (2010, p.130)⁵⁷ que en el diagnóstico realizado por la Corte en la sentencia T-025 de 2004 una de las grandes preocupaciones era el bloqueo institucional, señalan que esta situación obedecía a dos factores, el primero la dispersión de la responsabilidad sobre el tema y la inactividad de las entidades estatales.

Respecto al primer factor, es decir, el bloqueo institucional su origen estaba en la burocracia de las entidades encargadas de la atención a esta población, lo que generaba círculos viciosos, y frente al segundo aspecto se encontró el poco compromiso de las entidades en dar respuestas a la población, la activación de los mecanismos por parte de los funcionarios, tan solo se presentaba como consecuencia de las diversas órdenes emanadas por fallos judiciales.

De la inoperancia institucional, la Corte encontró como principales problemas al diseño de la política de atención a la población víctima de desplazamiento: la inexistencia de un plan de acción del funcionamiento del SNAIPD que permitiera una visión integral de la misma, la ausencia de metas específicas o indicadores que señalen el cumplimiento de la política, difusa asignación de funciones y responsabilidades de las distintas entidades, no existían plazos para el cumplimiento

⁵⁷ Rodríguez Garavito, Cesar y Rodríguez Franco Diana. Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Colección De justicia, 2010.

de objetivos, no había un señalamiento de apropiaciones para el cumplimiento de los fines propuestos, no se preveía el equipo humano necesario para la implementación de las políticas y no existen los recursos administrativos para la ejecución de la política.

Adicionalmente en el diseño de política institucional se evidenció la insuficiencia de participación de la población desplazada en la implementación de los programas, esta población tampoco contaba con información oportuna y completa acerca de sus derechos, como de las instituciones encargados y responsables de su prestación, los recursos internacionales no tenían un adecuado manejo y su uso era disperso, ausencia de participación del sector privado, no existían programas especiales que respondieran a las especificidades de grupos especiales como madres cabeza de familia, población infantil, jóvenes y etnias.

Por otra parte, en cuanto al diseño de la atención humanitaria de emergencia, los programas resultan demasiados rígidos para atender efectivamente a la población, se consideró que el plazo estimado que se calculó en tres meses resultaba irrisorio, la misma observación se da frente a la complejidad de los procedimientos para la adjudicación de tierras.

Ahora, estas medidas fueron consideradas por la Corte Constitucional como insuficientes, por ejemplo, las entidades que componen el SNAIPD no habían creado los programas especiales para la población desplazada, las entidades territoriales no realizaron las asignaciones presupuestales que garantizaran la efectividad de los derechos, el sistema de alertas tempranas

contemplado en el Decreto 2007 en relación con los procesos de enajenación de predios rurales en áreas de riesgo de desplazamiento, nunca tuvieron aplicación integral y no lograron prevenir el fenómeno de desplazamiento, los sistemas de información eran asimétricos en el número de ayudas que recibían las familias que se encontraban registradas y finalmente no contaban con la información exacta sobre los bienes inmuebles abandonados.

La Corte Constitucional, frente a los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda encontró que sólo beneficiaron a un número mínimo de desplazados, frente a la totalidad de población que se encontraba registrada para ese entonces, además señala que en los eventos en que se otorgaron créditos los beneficiarios no contaban con la asesoría completa y el acompañamiento para un adecuado manejo de estos recursos, los programas de retorno no tenían la reactivación económica, ni los elementos que permitieran que las comunidades sobrevivieran de forma independiente.

De este modo, la Corte consideró que la adecuación, efectividad y conducencia de los componentes de la política no eran idóneos, señalando como principales razones:

“(a) En la estabilización socioeconómica de los desplazados, los requisitos y las condiciones para acceder a capital no son consistentes con la realidad económica de las personas en condición de desplazamiento. Por ejemplo, para acceder a algunos de los programas ofrecidos, la población desplazada debía probar ser propietaria de vivienda o

tierra en la cual desarrollaría el proyecto. De la misma manera, los criterios técnicos de evaluación de los proyectos productivos presentados como candidatos para ser financiados no se ajustan a las condiciones y habilidades de los desplazados. Adicionalmente, el establecimiento de montos máximos para la financiación de alternativas productivas excluye la posibilidad de tener en cuenta las particularidades sociodemográficas y económicas de cada proyecto. (b) En materia de atención en salud, el trámite para que las personas desplazadas accedan al servicio, por un lado, y para que las entidades prestadoras del servicio puedan cobrar por éstos al FOSYGA, por el otro, han obstruido el acceso de la población desplazada a la salud. (c) Los requisitos y condiciones para acceder a los créditos de vivienda no se ajustan a las carencias económicas de los hogares desplazados. La exigencia de tiempos de ahorro, referencias personales y comerciales, así como otros requisitos, son en muchos casos, imposibles de cumplir para la población desplazada. Tales exigencias resultan discriminatorias y constituyen barreras de entrada para el acceso a este tipo de ayudas. (d) En cuanto a la educación, la exigencia a los hogares desplazados de pagar un valor mínimo costeable para que las personas desplazadas en edad escolar puedan acceder a cupos educativos ha sido una barrera, frecuentemente infranqueable, para la inscripción de los menores.”

Por otra parte la Corte también pudo comprobar la insuficiencia de los resultados en relación con el acceso de los menores desplazados a la educación, adicionalmente el desconocimiento de sus derechos básicos, y la notable reducción de recursos presupuestales casi en un 50% al pasar de 130.000 millones de pesos entre 2002 a 70.000 millones en 2003.

Manifiestan César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco (op.cit)⁵⁸ que los argumentos de la declaratoria de Estados de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte tiene un doble sentido:

“La declaratoria de un ECI tenía un doble significado. Por un lado, con ella la Corte establecía que los desplazados se encontraban en una situación precaria como consecuencia de un problema estructural, derivado de una prolongada omisión por parte del conjunto de instituciones que integraban el Sistema Nacional de Atención Integral. Según el diagnóstico incluido en la sentencia, en 2004, “el 92% de la población desplazada presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 80% se encuentra en situación de indigencia. Igualmente, el 63,5% de la población desplazada tiene una vivienda inadecuada, y el 49% no cuenta con servicios idóneos (...)”. En cuanto a la situación alimentaria, la Corte concluyó que la brecha en calorías de los hogares desplazados y los no desplazados es del 57% (...)”. Asimismo, que el 23% de los niños y niñas menores de seis años desplazados estaban por debajo del estándar alimenticio mínimo

Por otro lado, el ECI indicaba que en materia de desplazamiento forzado eran escasos los instrumentos legislativos, administrativos y presupuestales para evitar la vulneración de los derechos. Por ello, la Corte determinó que se requería una solución general que cubriera a todas las personas que estuvieran inmersas en la misma problemática, no solamente a los desplazados que instauraron la acción.

Como vimos en el capítulo anterior, la Corte no se limitó a declarar de manera general la existencia de una violación masiva de derechos. Con base en las lecciones de la ineficacia de anteriores fallos sobre ECI, el tribunal conservó jurisdicción sobre el tema y asumió la tarea de hacer un seguimiento detallado

⁵⁸(César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco) *Ibidem*

y continuo de la actuación del Estado después de la T-025. Para ello, emitió numerosas órdenes específicas y encaminadas a que el Estado i) creara un plan de acción para superar el ECI, ii) procurara asegurar el presupuesto necesario para implementarlo y iii) garantizara los derechos básicos de la población desplazada (...)”

Teniendo en cuenta los hechos y razones por las cuales la Corte Constitucional consideró necesario la declaratoria de un Estado de Cosas inconstitucional, se adoptaron dos tipos de decisión, las primeras enfocadas a superar el Estados de Cosas inconstitucional, que cobijara a todos aquellos que acudieron mediante la acción de tutela, como a aquellos que no lo hicieron pero que logren demostrar que se encuentran en condición de desplazamiento originado por hechos de violencia, el segundo tipo de ordenes son aquellas que se enfocaron en la solución de situaciones particulares, así las cosas, pasaremos a señalar las principales órdenes que dictó el Tribunal Constitucional para superar estas circunstancias⁵⁹:

1. Ordenó al CNAIPD que a más tardar al 31 de Marzo de 2004 definiera la dimensión del esfuerzo presupuestal que era necesario para atender los compromisos definidos en la política, lo anterior en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Director de Planeación, frente a este mismo punto, solicito que definieran el porcentaje de participación en las apropiaciones de recursos que corresponde a la Nación, entidades territoriales y a la cooperación internacional, es decir, que la orden dada no contempla una medida exacta, razón

⁵⁹ Apartado 10 Sentencia T-025 de 2005 Pág. 102 y ss.

por la cual Cesar Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco⁶⁰, señalan que la orden consiste en un caso clásico de reenvío del problema al ejecutivo sin arrogarse la responsabilidad de definir los detalles.

El primer problema que se presentó para dar cumplimiento a esta orden, era la inexactitud de datos para calcular las cifras, por lo tanto, el Gobierno Nacional solicitó a la Corte un plazo de dos años para determinar una cifra exacta, no obstante, la Corte no accedió a dicha petición, así las cosas, el Departamento Nacional de Planeación a través del Consejo de Política Económica y Social CONPES, hizo entrega de la primera cifra la cual calculó en un monto de 4,7 billones de pesos de 2005, lo que significa un avance positivo en la asignación de recursos en comparación con las asignaciones durante el período 1995-2004 que fue de 1.3 billones de pesos de 2005.

2. Ordenó al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la sentencia, debería concluir las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de la sentencia⁶¹.

3. Previno a las autoridades para evitar prácticas que activen los mecanismos de los cuales son responsables, únicamente vía acción de tutela, toda vez que el principio esencial de las entidades públicas es servir a la comunidad.

⁶⁰ Ibídem página 133

⁶¹ Apartado 09 Sentencia T-025 de 2004 pág. 98 a 102

4. Ordenó a la Red de Solidaridad Social que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados para que les informe de manera inmediata, clara y precisa cuales son los derechos orientados a garantizarles un tratamiento digno por parte de las autoridades y verifique que ello realmente suceda.

Posteriormente a la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional, se expidió la Ley 975 de 2005 “Ley de Justicia y Paz”, esta norma establecía el marco jurídico para legalizar la desmovilización de los grupos paramilitares, así como la forma en que se ejecutaría la política de reparación y restitución de las víctimas de estos grupos al margen de la ley.

Igualmente la ley 975 de 2005, creó la Comisión Nacional de Reparación y Restitución, este cuerpo era el encargado de formular el plan nacional de reparaciones, para ello se le estableció un plazo de 8 años, para materializar este fin puso en marcha el proyecto piloto de restitución de bienes.

Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes para la reparación de los desplazados internos, motivo por el cual se intentó durante el período 2007 a 2009 la preparación de 2 proyectos de ley que incluyeran un verdadero plan de reparaciones para estas víctimas, no obstante, Cristina Díaz Díaz y Ada López Bayona (2012)⁶² comentan que estos proyectos fueron fallidos por dos

⁶² Cristina Díaz D y Ada López Bayona “Anotaciones Históricas a la Ley de Restitución de Tierras. Editorial Dupligráf Impresores. Primera Edición noviembre 2012. Págs. 126 ss.

razones: *“por un lado incluía en su ámbito de aplicación a las víctimas de violaciones cometidas por agentes estatales y, por otro, preveía acciones de reintegración de bienes muebles en lugar de limitarse a la propiedad inmobiliaria.”*

Debido al fracaso de estos proyectos cuando se inició el debate del proyecto de ley hoy conocido como Ley 1448 de 2011 (Ley de Restitución de Tierras), se dio la oportunidad para que las víctimas expresaran sus expectativas ante el Congreso, siendo el tema más importante para las víctimas de desplazamiento la restitución de tierras.

Previo a lo anterior, en la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo se contempla una estrategia de igualdad de oportunidades, por lo tanto se puede decir que uno de los retos para Colombia es la articulación del desarrollo económico con el social, señala el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 que esta articulación *“es la base de una sociedad equitativa, incluyente, próspera y en paz. Para el efecto, se diferencian cuatro desafíos fundamentales: (1) aumentar la eficiencia del gasto social para que los recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad; (2) mejorar la focalización del gasto social para que éste beneficie prioritariamente a los más pobres y vulnerables; (3) consolidar un sistema de protección social (SPS) que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad; y (4) alcanzar la inclusión social de los diferentes grupos étnicos, así como de la igualdad de género”*.

Como parte de las políticas implementadas para el logro de estos indicadores se encuentra la atención a la población desplazada, uno de los aspectos con mayor relevancia en la vida política y económica de Colombia, pues lograr la recuperación, atención y reintegración de esta población a los sectores productivos de la economía redonda en el bienestar social de los afectados, el desarrollo del sector agrícola y en el crecimiento de la economía.

Según la exposición de motivos al proyecto de ley “por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras”, señaló el entonces Ministro del Interior y de Justicia German Vargas Lleras y el entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Juan Camilo Restrepo Salazar, que el proyecto de ley hoy conocido como Ley 1448 de 2011 contiene el desarrollo de la política para *“(…)romper con la cadena de testaferrato que se apoderó de los predios de campesinos desplazados y restituirles la tierra despojada.”*

Señala el mismo documento que a la fecha existen 750.000 hogares campesinos desplazados de sus territorios en las últimas dos décadas, de los cuales 460.000 abandonaron un poco de más de 3.000.000 de hectáreas; siendo por tanto el objetivo principal reparar los daños sociales y patrimoniales de estas víctimas.

Igualmente señala la exposición de motivos que *“la responsabilidad del Estado es establecer con precisión los lugares donde causaron impacto social los hechos de violencia que ocasionaron el abandono de las tierras y determinar a quienes pertenecían, para que el propio*

Estado acuda ante la justicia en favor de las víctimas y se cancelen los derechos posteriores al despojo en las regiones donde ocurrieron, sin que valgan sus apariencias de legalidad, que pierden valor como origen del derecho frente a la violencia como verdadera causa ilegal de las transferencias.”

De este modo, el 10 de junio de 2011 fue sancionada la Ley 1448, en la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno entre otras disposiciones, con el objetivo de enmendar el Estado de Cosas Inconstitucional declarado en el año 2004.

Como medidas adoptadas en esta ley, según la exposición de motivos se tienen: “ 1) la creación de un sistema georeferenciado sobre despojos de tierra y la acreditación de los derechos despojados a las víctimas; 2) la determinación de áreas prioritarias de restitución; 3) la clarificación del dominio sobre baldíos y la titulación de los mismos a quienes fueron despojados de posesiones en áreas prioritarias de despojo; 4) la revocatoria de decisiones administrativas de caducidad de títulos de adjudicatarios de reforma agraria cuando hubiere habido abandono forzado; 5) la creación de un programa nacional de formalización de la pequeña propiedad; 6) la actualización catastral en áreas prioritarias de restitución de tierras en consulta con las comunidades locales y las asociaciones de víctimas del despojo; 7) la homologación de los sistemas de catastro y registro de instrumentos públicos y privados en las áreas prioritarias de restitución, para registrar los derechos de tenencia, posesión y propiedad abandonados por los desplazados; 8) **el acompañamiento productivo y la coordinación de la provisión de servicios**

estatales de desarrollo rural a las iniciativas de retorno colectivo de desplazados a sus predios o a predios entregados en compensación; 9) la entrega de tierras y subsidios de vivienda a campesinos sin tierra, desplazados por violencia sin tierras y desplazados por riesgos ambientales; y 10) la focalización de programas de desarrollo rural en áreas de restitución de predios despojados, para reconstruir las comunidades afectadas.” Negrilla fuera de texto.

De este modo, ha quedado establecida la política de atención a la población desplazada después de la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional, sin embargo, para lograr la ejecución de dicha política se requiere de un esfuerzo fiscal sostenible y de una reestructuración de nuestras instituciones que permita la reparación de las víctimas y la inclusión a la vida social y económica de la población afectada.

Fue así que con la sanción de la Ley 1448 de 2011 y en virtud del artículo 103 de esta ley, se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, siendo esta la encargada de diseñar y administrar el registro de tierras despojadas y abandonadas, además de llevar, a nombre de las víctimas las solicitudes o demandas de restitución ante jueces y/o magistrados de restitución de tierras, en caso que no sea posible será la encargada de compensar a la víctima y a los terceros de buena fe exentos de culpa.

Mediante el Decreto 4801 del 20 de diciembre de 2011 se estableció la estructura interna de esta unidad, y en su artículo 4° se señaló que su patrimonio estaría constituido por las partidas que le asigna el Presupuesto General de la Nación, los recursos provenientes de crédito interno y externo, previa incorporación en el Presupuesto General de la Nación, los provenientes de cooperación nacional e internacional, los bienes muebles e inmuebles que adquiriera a cualquier título, las donaciones en dinero que ingresen directamente a la entidad, y las donaciones en especie legalmente aceptadas, los activos que transfieran otras entidades públicas del orden nacional y los demás bienes o recursos que la unidad adquiriera o reciba a cualquier título.

El Gobierno Nacional al liquidar el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2013⁶³ incorporó los siguientes recursos para el funcionamiento de esta entidad especializada en el tema de reparación de víctimas mediante procesos de restitución:

| Descripción | Apropiación 2013 |
|-----------------------|-------------------------|
| Funcionamiento | \$ 56.874.778.392 |
| Inversión | \$ 92.995.493.138 |
| Total | \$ 149.870.271.530 |

⁶³ Decreto 2715 del 27 de Diciembre de 2013

Fuente: Decreto 2715 de 2013 e informe de Gestión 2013 Unidad de Restitución de Tierras⁶⁴

Estas asignaciones tienen un cambio significativo si comparamos las cifras apropiadas para la vigencia del año 2012:

| Descripción | Apropiación 2012 |
|-----------------------|-------------------------|
| Funcionamiento | \$ 28.948.819.440 |
| Inversión | \$ 35.701.634.670 |
| Total | \$ 64.686.454.110 |

Fuente: informe de Gestión 2012 Unidad de Restitución de Tierras⁶⁵

Esto quiere decir que, el esfuerzo presupuestal del Gobierno para lograr la reparación a través de programas de restitución de tierras tuvo un aumento de \$85.183.817.420, el cual ha permitido el avance y desarrollo del programa “Familias en su Tierra”, dentro del marco de la ley 1448 de 2011, que busca llegar a los hogares desplazados y retornados a sus lugares de origen a través del acompañamiento institucional de programas productivos.

⁶⁴ Rescatado de <http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/Rendicion%20de%20cuentas/2014/Informe%20final%20de%20gestion%20-%20Plan%20de%20Accion%202013.pdf>

⁶⁵ Rescatado de <http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/Rendicion%20de%20cuentas/2014/Informe%20final%20de%20gestion%20-%20Plan%20de%20Accion%202012.pdf>

La inversión total de este programa será alrededor de 420 mil millones de pesos durante la vigencia de la ley de restitución de tierras, es decir, que se calculan aproximadamente 42 mil millones por vigencia , lo que frente a los informes de ejecución presupuestal del Departamento para la Prosperidad Social del año 2010⁶⁶, los recursos para la generación de ingresos de la población desplazada equivalían a 40.000 mil millones aprobados para esta vigencia y con compromisos de 39.940 mil millones, significando un avance en casi 2.000 mil millones de pesos para programas de inclusión social.

Pero, ¿en qué consiste dicha política?: según el Departamento para la Prosperidad Social, este pretende *“Contribuir al arraigo, a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación integral de la población víctima retornada o reubicada, a través de un esquema de acompañamiento a los hogares para la entrega de incentivos condicionados en los componentes de seguridad alimentaria, reducción de carencias básicas habitacionales y apoyo a ideas productivas, así como la realización de procesos de fortalecimiento de la organización social y actividades colectivas de reparación simbólica”*.

Este programa pretende apoyar la mejora de vivienda, incentivos con materiales y semillas para su alimentación, el acompañamiento para que inicien procesos productivos y un subsidio de

⁶⁶ http://www.dps.gov.co/documentos/Presupuesto_Inversion_2010.pdf

alrededor de siete millones de pesos por familia inicialmente, para el 2013 se pretendía vincular⁶⁷ 20.000 hogares a la estrategia, a través de los siguientes componentes:



68

De esta manera el Estado Colombiano intenta afrontar la superación del Estado de Cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025 de 2004, los esfuerzos de fortalecimiento institucional y presupuestal son evidentes, pues es clara la intención y la importancia que le ha dado este gobierno a la reparación de las víctimas a través de la restitución de tierras al poner en marcha una reestructuración institucional con la creación de la Unidad de Restitución de Tierras, el esfuerzo

⁶⁷ Mensaje Presidencial del proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación 2013 “*Hacia un Desempeño Eficaz del Estado*”

⁶⁸ http://www.dps.gov.co/Programas_Especiales/FamiliasensuTierra.aspx

presupuestal que se destina en cada anualidad para la atención a víctimas y la implementación de una jurisdicción especializada y dedicada exclusivamente a solucionar este tipo de conflictos, no obstante es necesario que en el desarrollo del presente texto analicemos la suficiencia y adecuación de las acciones desarrollada, tal y como se verá más adelante.

CAPITULO 5

Suficiencia de los instrumentos legales, institucionales y presupuestales adoptados por el Estado desde el año 2004 para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y restituir las tierras a los afectados

No obstante el amplio desarrollo jurídico que ha tenido la política de atención a la población desplazada y de conformidad con los capítulos antes descritos, de antemano podemos concluir que las medidas adoptadas por el gobierno nacional desde la expedición de la Ley 387 de 1997 han sido insuficientes, pues estas medidas se han enfocado en la atención inmediata de la población afectada y continúa la poca destinación de recursos por parte de los entes territoriales para garantizar los derechos de esta población vulnerable.

Para Marta Helena Guerrero Barón⁶⁹ (2010), la duda que surge está relacionada con los procesos de estabilización socioeconómica, motivo por el cual plantea el siguiente interrogante: “¿Es la estabilización socio económica el problema que más agobia a los hogares desplazados y si esta política se dirige a la protección del núcleo familiar desplazado?”; partiendo de supuestos como la estrategia del Estado, la cual consiste y está centrada en prestar ayuda humanitaria de emergencia, sin buscar el cese de la condición de desplazado, principal objetivo de la sentencia T-025 de 2004 por medio de la cual se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional y el cual aún se mantiene a esta fecha a pesar de las medidas y esfuerzos presupuestales adoptados por los gobiernos de turno.

⁶⁹ Guerrero Barón, María Helena. “Análisis Institucional de la política pública frente al desplazamiento forzado, Universidad Católica, Estudios en Derecho y Gobierno, Vol. 3 numero 1 Enero-junio 2010, pág. 129

Ahora bien, posterior a la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ha proferido una serie de autos importantes en los cuales evidencia las falencias que continúan en la política de atención a la población desplazada, dentro de estas órdenes se han establecido como obligaciones del Gobierno el reajuste de componentes de su política y la coordinación acompañada de esfuerzos presupuestales entre las entidades que integran el SNAIPD, con el principal objetivo de superar las circunstancias que mantienen el Estado de Cosas Inconstitucional.

Señalan Cesar Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco (op.cit)⁷⁰ que el seguimiento elaborado por la Corte Constitucional se hizo en varias fases, la primera fase de pronunciamientos fue entre los años 2004 y 2006, en los cuales se dieron una serie de órdenes de tipo general, precisando las responsabilidades de las entidades que intervienen en el SNAIPD, se ordenó el diseño de políticas, la implementación y aplicación de estrategias para superar los cuellos de botella en el desarrollo de esta política pública, pero sin determinar indicadores claros para el cumplimiento y superación del Estado de Cosas Inconstitucional⁷¹

La segunda fase de órdenes inicia en el año 2007 y a principios del 2008, estas estaban enfocadas en desarrollar mecanismos de evaluación para determinar el avance, estancamiento o

⁷⁰ Rodríguez Garavito, Cesar y Rodríguez Franco Diana. Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Colección De justicia, 2010.

⁷¹ Ver Auto 178 de 2005

retroceso del programa a cargo de las entidades que integraban el SNAIPD, además con la definición de los indicadores se intentó evaluar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, es así, que mediante los autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008 se señalaron cuales indicadores se adoptaron, que otros eran necesarios rechazar y reorganizar, la conclusión sobre estos indicadores era que podían evaluarse 20 temas con resultados de tres tipos: de goce efectivo de derechos, complementarios y sectoriales⁷².

La tercera fase inicia con el auto 092 de 2008, finales de esa vigencia, esta fase está enfocada a la vigilancia de las actuaciones del Gobierno ante la reiterada falla de los mecanismos adoptados en la política pública y la continuación de la emergencia humanitaria de la población desplazada, estas decisiones fueron enfocadas a conseguir el resultado efectivo de las medidas. En esta fase el auto emblemático es el Auto 008 de 2009, éste evaluó todos los factores que dieron paso a la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, en sus considerandos señala que esta situación continuaba vigente, es decir, seguían siendo insuficientes las medidas adoptadas, el auto hizo énfasis en la insuficiencia de las medidas en temas cruciales como la política de reparación y restitución de tierras; durante este período se dieron otra serie de ordenes encaminadas a la protección de comunidades negras y personas en condiciones de discapacidad.

⁷² Rodriguez Garavito, Cesar y Rodriguez Franco Diana. *Ibidem*

Otras órdenes que se encuentran dadas por la Corte Constitucional están contempladas en el Auto 092 de 2008 que enfocó la protección a las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, ordenando específicamente la creación de 13 programas para suplir los vacíos y necesidades de esta población, el Auto 004 de 2009 determinó la creación de 34 planes de salvaguardia étnica, y el Auto 006 de 2009 que ordenó los proyectos pilotos para la prevención y atención de las personas desplazadas en condiciones de discapacidad.

La insuficiencia de estas medidas también es reconocida por parte del Ministerio Público en su labor de seguimiento, existe inconformidad respecto de los informes presentados por parte de la Presidencia de la República ante las órdenes dadas por la Corte Constitucional expresa María Helena Guerrero Barón⁷³.

Sin embargo, estos pronunciamientos y las medidas adoptadas demuestran la poca eficacia de las mismas, (op.cit), en Colombia con el auspicio de la GTZ⁷⁴ 2008, se desarrolló una encuesta sobre lo que querían las víctimas del conflicto colombiano, y se encontraron datos como los siguientes, que el 47.7% prefiere una medida de reparación, es decir, que le ayuden a cubrir sus necesidades básicas y las de su familia, el 39.2% que se sepa la verdad sobre los hechos, y el 38.2% que le devuelvan los bienes que le fueron arrebatados. Sobre esta misma situación se pueden

⁷³ *Ibíd*em 61

⁷⁴ La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit o GIZ es una agencia del Gobierno Federal Alemán, especializada en la cooperación técnica para el desarrollo sostenible en todo el mundo. Su sede se encuentra en Bonn, Alemania.

señalar varios estudios que coinciden en el poco avance de los indicadores de goce efectivo planteados por la Corte Constitucional⁷⁵.

La misma encuesta identificó que de las familias registradas en el RUPD sólo el 0.5% de los grupos familiares ha recibido todos los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia, que el 33.8% manifiesta haber recibido alguno de los componentes, y el 66.2% dice no haber recibido ninguno; y en términos generales el 90% de los desplazados siente que no se le ha reparado nada y el 87.1% no ha solicitado ningún tipo de reparación.

Según el informe de gestión final de la vigencia 2013, la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas⁷⁶, se tienen los siguientes datos de las medidas implementadas a Diciembre de 2013 por la Ley 1448 de 2011 respecto a las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010 – 2014:

| |
|--|
| <p style="text-align: center;">Solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente- según dirección territorial receptora</p> |
|--|

⁷⁵ Ver Amparo Hernández – Bello y Martha Lucía Gutiérrez – Bonilla, VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN EN SALUD: DATOS Y RELATOS DE LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÁ (Edit. Pontificia Universidad Javeriana, 2010)

⁷⁶ Informe de Gestión Final de la vigencia 2013. Unidad de Restitución de Tierras Despojadas.

| Dirección Territorial | N° de Solicitudes de Ingreso al Registro | Participación | Área (Hectáreas) |
|----------------------------------|---|----------------------|--------------------------|
| Antioquia | 9.415 | 17,41% | 442.376 |
| Atlántico | 269 | 0,50% | 10.133 |
| Bogotá D.C | 7.331 | 13,56% | 913.600 |
| Bolívar | 3.164 | 5,85% | 115.798 |
| Casos remitidos por otra entidad | 425 | 0,79% | 27 |
| Cauca | 343 | 0,63% | 17.638 |
| Cesar-Guajira | 3.638 | 6,73% | 217.982 |
| Córdoba | 1.964 | 3,63% | 78.525 |
| Dirección Nacional | 1.807 | 3,34% | 46.349 |
| Magdalena | 2.123 | 3,93% | 82.469 |
| Magdalena Medio | 2.643 | 4,89% | 149.306 |
| Meta | 4.195 | 7,76% | 814.142 |
| Nariño | 3.173 | 5,87% | 52.227 |
| Nte. de Santander | 2.829 | 5,23% | 103.610 |

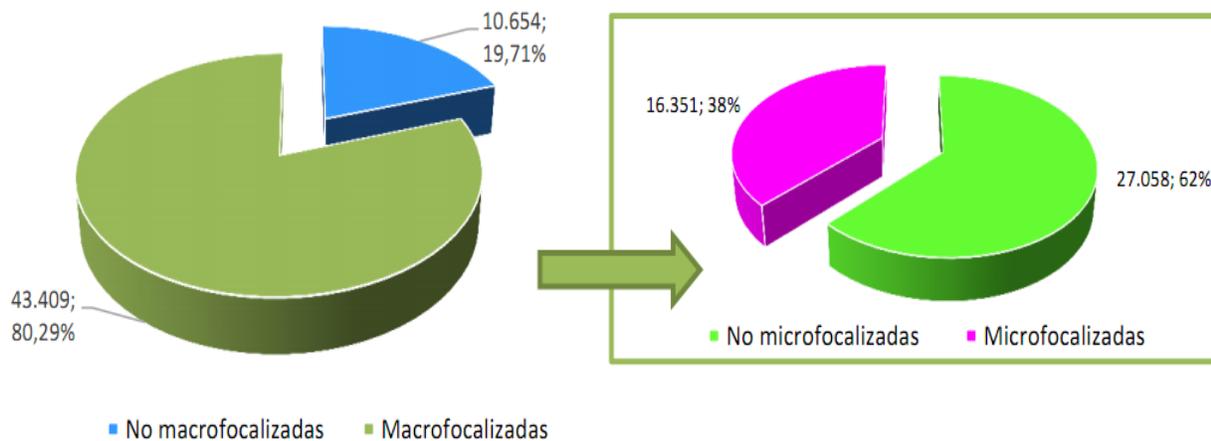
| | | | |
|-----------------|--------|-------|-----------|
| Putumayo | 1.082 | 2,00% | 29.215 |
| Sucre | 1.825 | 3,38% | 56.008 |
| Tolima | 4.427 | 8,19% | 180.757 |
| Valle del Cauca | 3.410 | 6,31% | 109.385 |
| Total | 54.063 | 100% | 3.419.547 |

Fuente: Oficina Tecnologías de la Información.

Las solicitudes igualmente son analizadas por zonas micro focalizadas y macro focalizadas⁷⁷

⁷⁷ **Macrofocalización:** Es el proceso mediante el cual el Consejo de Seguridad Nacional, define unas zonas para la implementación gradual y progresiva de la política de restitución de tierras.

· **Microfocalización:** Es el proceso que define al interior de las macrozonas las áreas geográficas donde se inicia el trámite de Registro de Tierras presuntamente despojadas, de acuerdo con los criterios de densidad del despojo y las condiciones de seguridad y retorno. La densidad del despojo es determinada por la Unidad de Restitución mediante el cruce de diferentes bases de datos y la revisión de las solicitudes de restitución; al mismo tiempo, las condiciones de seguridad son definidas por las instancias dispuestas por el Ministerio de Defensa para tal fin.



* En trámite administrativo hay 16.466 solicitudes, 16.351 que corresponden a zonas microfocalizadas y 115 negaciones de estudio de zonas no microfocalizadas en la Territorial de Bogotá

Fuente: Oficina de Tecnologías Unidad de Restitución de Tierras.

De lo anterior podemos concluir que frente a una meta de 160.000 restituciones por 2 millones de hectáreas al 7 de agosto de 2014, que es la meta planteada por el gobierno nacional, el andamiaje propuesto en la Ley 1448 de 2011 es suficiente frente 3.419.547 hectáreas que se han restituido a Diciembre de 2013, sin embargo el problema no se centra en la cantidad de tierras que se entregan, sino en otros aspectos complementarios del programa, como por ejemplo el acompañamiento y la falta de planeación de programas de estabilización económica, como más adelante se mencionará, lo que a grosso modo puede significar una falla estructural del sistema y del proceso.

Por otra parte, se encuentra otro problema estructural, que es la información asimétrica relacionada con la totalidad de hectáreas que son de la Nación, pues ante fenómenos como la existencia de conflicto armado y la ineficacia del Estado impiden un inventario definitivo.

Según la editorial de la revista Semana (2013)⁷⁸ se dijo que:

“El dilema para los gobiernos es que un país tan inequitativo, con una gran concentración de la tierra y el séptimo coeficiente Gini más desigual del mundo, es necesario combinar el discurso político con el económico. El resultado ha sido que ni el uno ni el otro funciona. En lo político no se ha logrado la redistribución y en lo económico la agroindustria se enfrenta a muchas talanqueras”.

Ahora bien, el Consejo de Estado⁷⁹ expresó que las apropiaciones de baldíos anteriores y posteriores a la Ley 160 de 1994 son ilegales y ante la informalidad del país en la década de los 60 es difícil que exista documentación confiable para poder rastrear dichas adjudicaciones.

De lo anterior, y de acuerdo a la opinión de Nelson Camilo Sanchez ⁸⁰(2013) columnista del Centro de Estudios del Derecho, Justicia y Sociedad De Justicia, la controversia que se ha demostrado con el lanzamiento del informe de Human Rights Watch, es la alerta que se hace sobre la seguridad de los reclamantes y la necesidad de contar con una información clara y desagregada

⁷⁸ Revista Semana, artículo “El Chicharrón de los Baldíos”, 15 de junio de 2013

⁷⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, 22 de enero de 2009, radicación número 1930, número único 11001-03-06-000-2008-00083-00

⁸⁰ Sánchez, Nelson Camilo.(Columnista Invitado) Artículo La indecisión que mina la restitución, Revista Semana Octubre 5 e 2013 rescatado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/restitucion-de-tierras-colombia-opinion-camilo-sanchez/359846-3>

sobre cómo va la restitución, éste señala que la ley de restitución aun no despega, y más si se concentra en señalar que la restitución se mide con un solo indicador que es el retorno después de obtener sentencia, pues esto no demuestra la complejidad del asunto. Sin embargo, el mismo autor señala que frente a otros asuntos de la misma índole ha demostrado mejores resultados si se hace la comparación con la Ley de Justicia y Paz; no obstante, el esfuerzo que implica restituir estas tierras frente a la facilidad de compra de tierras baldías por parte de grupos económicos se considera contradictorios con la política de reparación cuando avala estos mecanismos de compra, problema que se ahondará toda vez que los programas de sostenibilidad económica han sido insuficientes, incentivando a los campesinos restituidos para que contemplen la posibilidad de vender su tierra.

Visto lo anterior y para demostrar la insuficiencia de los programas de sostenibilidad económica, a continuación se describirán algunas cifras que demuestran las bases para el cálculo de los subsidios y se expondrán datos contenidos en el informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas presentado a las Comisiones primeras de Senado y Cámara de marzo de 2013, donde se pretende demostrar la cobertura y alcance que se ha logrado con estos cálculos:

Costos asociados al proceso de restitución de tierras. A precios de 2010

| Supuestos | Valor (Pesos corrientes cuando aplique) |
|--|--|
| Porcentaje de tierras con imposibilidad de restitución | 25% |

| | |
|---|--------------|
| Poseedores perdedores del juicio de buena fe | 20% |
| Valor unitario del proceso de restitución | \$ 3.800.000 |
| Valor unitario del proceso de formalización para poseedores | \$ 1.000.000 |
| Valor unitario del proceso de formalización para ocupantes | \$ 500.000 |
| Valor del saneamiento tributario de predios | \$ 2.000.000 |
| Valor promedio de un predio para compensación | \$15.000.000 |

Fuente: DNP

Subsidio Familiar de Vivienda para población en situación de desplazamiento a precios de 2010

| Valores de los SFV1\ vigentes | Vivienda urbana | | Vivienda rural | |
|-------------------------------------|-----------------|-------------|----------------|-------------|
| | SMLMV2\ | \$ millones | SMLMV2\ | \$ millones |
| Vivienda nueva o usada | 39† | 20,9 | 0 | 0,0 |
| Construcción en Sitio Propio | 39† | 20,9 | 21 | 11,2 |
| Mejoramiento | 19,5† | 10,4 | 16 | 8,6 |

1\ SFV: Subsidio Familiar de Vivienda

2\ SMLMV: Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes. Fuente: Decreto 4911 de 2009 Vivienda Urbana y 1160 de 2010 vivienda Rural.

† Incluye 30 SMMLV del SFV Decreto 4911 de 2009 y como máximo 7,5 SMMLV adicionales por promoción a la oferta y también como máximo 1,5 SMMLV que corresponden a otros instrumentos de coordinación en el territorio de la oferta y la demanda.

Fuente: DNP

Los datos de los cuadros anteriores corresponden a las bases mediante las cuales se determinaron los subsidios de sostenibilidad para la ejecución de la Ley de Restitución de Tierras.

Ahora bien, según el informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones primeras de Senado y Cámara de marzo de 2013 la atención en el sector agricultura arroja las siguientes cifras, las cuales podrán darnos una idea respecto a las metas que se encuentran propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”⁸¹:

“En el Sector de Agricultura y Desarrollo Rural:

- *41 proyectos de vivienda de interés social rural para población desplazada, para 2.311 familias en 13 departamentos por un valor de \$38.716 millones. En el caso de proyectos estratégicos se beneficiaron 1.255 familias de 20 departamentos por un valor de \$20.938 millones (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).*
- *32.688 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (29.087 predios, 2.368.908 Has). La implementación gradual del Registro se concentra en 69 microzonas de 12 macrozonas, donde se encuentran 5.393 solicitudes (246.317 Has reclamadas), de las cuales 1.122 están en proceso de decisión judicial. Se han producido 10 fallos que resuelven 49 casos. 14 casos de comunidades indígenas y 9 de comunidades negras focalizados para restitución de tierras, en concertación con las comunidades étnicas (UGRTD).*

⁸¹ Consultar Plan Nacional de Desarrollo, Capítulo “Política para la población víctima de desplazamiento forzado por violencia” págs. 345 a 362 rescatado de <https://www.dnp.gov.co/Pol%C3%ADticasdeEstado/Pol%C3%ADticadeAtenci3n%ADticipaci3nV%C3%ADctima.aspx>

- *100% de solicitudes de inscripción en el Registro Único de Protección de Tierras y Territorios Abandonados - RUPTA ingresadas en el sistema, incluyendo las 3.761 solicitudes recibidas en 2012. Del total, 1.174 solicitudes quedaron con la inscripción de medida de protección (Incoder).*
- *Convenio Interadministrativo le permitirá a la UAEGRTD la consulta y el acceso a la información del RUPTA en tiempo real (Incoder)*
- *Implementación de un programa de adjudicación de baldíos para la población desplazada por la violencia. (Incoder)*
- *Procedimientos de titulación de baldíos para la formalización de la propiedad de familias en situación de desplazamiento forzado y familias retornadas. 1.079 casos adelantados y ejecutados, de los cuales 385 familias resultaron beneficiadas con títulos de propiedad sobre 7.287 hectáreas a lo largo y ancho del territorio nacional. (Incoder)*
- *18.909 operaciones de créditos para proyectos productivos desarrollados por población víctima por un monto de \$135.708 millones (Banco Agrario de Colombia).*
- *208 desembolsos del Programa Especial de Fomento y Desarrollo Agropecuario, con una inversión de \$ 2.116 millones para la financiación de proyectos desarrollados por población víctima (Finagro).*

De las anteriores cifras y compartiendo la opinión de Aura⁸² Bolívar (2013) la política de Restitución de Tierras tiene avances importantes pero siguen siendo demasiado lentos, estas deficiencias se pueden describir así:

1. Frente al procedimiento en relación con el despojo sigue siendo dispendioso, para lo cual se requerirá crear nuevos procesos que agilicen la restitución en los casos en que no se verifique la existencia de opositores.

2. La persistencia del conflicto, pues las zonas donde existe el reasentamiento son zonas que no han sido macro ni micro focalizadas frente a las condiciones de seguridad.

Estas razones que sustentan el lento avance de las medidas adoptadas, señalan de forma general que existen algunos aspectos que tienen que estudiarse e identificarse para que los instrumentos gubernamentales puedan garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por violencia en todo el territorio y lo cual también señala que posiblemente las ordenes que viene emitiendo la Corte Constitucional seguirán dándose.

Como conclusión para el presente capítulo podemos señalar que si bien, el gobierno nacional y las instituciones involucradas en la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado han hecho esfuerzos presupuestales y una mejora en su capacidad institucional para el goce efectivo de los derechos de esta población, continúan los problemas presupuestales y las

⁸² Abogada, especialista en Derecho Constitucional y Magister en Derecho, investigadora del Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), en temas de justicia transicional y derechos humanos con énfasis en el derecho de víctimas

falencias institucionales. No obstante, puede ser que las órdenes abiertas y generales y otras individuales, cerradas y específicas, sin mecanismos concretos de superación que ha emitido la Corte Constitucional hagan parte del problema que viene afectando la puesta en marcha y el modo efectivo para cerrar sus órdenes, lo cual coloca en jaque a las ramas del poder público para garantizar el goce efectivo de los derechos. Pues los informes que presenta el gobierno a través de SNAIPD al Congreso y a la Comisión de Seguimiento tienen sesgos importantes en la metodología de los indicadores que fueron propuestos por la Corte Constitucional.

Ahora bien, en cuanto al aumento efectivo de recursos de presupuesto se hace en cálculos per cápita, mientras que los informes se hacen en términos absolutos, y la magnitud de estos aumentos es bastante reducido frente a lo anunciado por el gobierno nacional, expresa la Comisión de Seguimiento:

“...no permite ser optimista acerca de la superación efectiva de la insuficiencia de recursos financieros. El monto de los aumentos de los recursos presupuestales requeridos para los próximos años pone de manifiesto, a no dudar, esta insuficiencia”

Por lo tanto, las medidas seguirán siendo insuficientes para este propósito, toda vez que, no se ha realizado una canalización efectiva de los recursos, lo que se traduce en una política asistencialista y no de reparación efectiva sobre lo cual habrá que adoptar nuevos mecanismos de información y de priorización de necesidades insatisfechas, al igual que la creación de programas de auto sostenibilidad en las regiones donde se logre la reparación y el reasentamiento, al igual que crear políticas que logren una dispersión gradual de las familias que prefieren el

reasentamiento en cascos urbanos y olvidan sus raíces campesinas, la falta de acceso a oportunidades laborales y educación hacen que persistan los cordones de miseria y niveles de vida paupérrimos, generando otro tipo de problemáticas en las ciudades, la falta de una política concreta y efectiva de atención a la población desplazada simplemente está generando el traslado de un problema rural a un problema urbano.

CAPITULO 6

Adecuación de los instrumentos legales, institucionales y presupuestales adoptados por el Estado desde el año 2004 para frenar el desplazamiento forzado por la violencia y restituir las tierras a los afectados

Respecto a la adecuación de los instrumentos legales, institucionales y presupuestales que se han implementado desde el año 2004 para frenar el desplazamiento forzado por la Violencia y restituir las tierras a los afectados, vale la pena destacar que la Corte Constitucional produjo un fenómeno de activismo judicial como ya se ha evidenciado, es decir, ha logrado que el aparato estatal inicie el mejoramiento de todos sus aspectos para lograr la protección efectiva de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales de la población que se encuentra en condiciones de desplazamiento.

Implícitamente en las ordenes que emanó mediante la sentencia T-025 de 2004 establece el principio de coherencia, el cual según este fallo “ *apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas*”, de otra parte, se encuentra aplicando el principio de progresividad de conformidad con la protección de derechos económicos, sociales y culturales.

Este último principio consiste en la obligación que tiene el Estado derivada del artículo 48 Constitucional que expresa “ *...ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley*”. Para la Corte

Constitucional⁸³ significa que: *“la potestad configurativa que le concede el mismo artículo (en la forma que determine la ley), en relación con las personas desplazadas, en el contexto de este principio plantea al Estado una doble exigencia: 1) de un lado, la necesidad de atender las crecientes e imperativas necesidades de estas personas que con el paso de los días se multiplican geoméricamente, y 2) del otro, la exigencia perentoria de no retroceder, de no dar un paso atrás para menoscabar o desconocer los avances que en materia de derechos la población desplazada haya logrado alcanzar o el evitar tomar medidas que incidan en un mayor detrimento de su situación.*

Ahora bien, en cuanto a las medidas de seguimiento para lograr la adecuación de las mismas, expresan Cesar Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco⁸⁴, que la Corte sigue un hilo conductor lógico combinado en la protección de los derechos humanos y de las políticas públicas, parte de sus órdenes establecen con coherencia el diseño y mejoramiento de las políticas públicas, teniendo como enfoque el presupuesto y la especificidad que debe tener la población afectada por desplazamiento dentro del gasto público, esto quiere decir que, es relevante conocer las características regionales y locales antes de implementar las políticas, así como los indicadores de medición y evaluación del desarrollo de la política.

⁸³ Corte Constitucional, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 4 de febrero, sentencia T-068 de 2010 apartado 4.2.3

⁸⁴ Rodríguez Garavito Cesar. Rodríguez Franco Diana. “Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento en Colombia. Colección De justicia 2010. Pág. 194

La Corte al declarar el Estado de Cosas Inconstitucional en el 2004, lo que hizo fue redefinir y adecuar los instrumentos institucionales, legales y presupuestales para superar estas circunstancias, significando un salto y un avance visible por parte del Estado Colombiano en la política de atención a la población desplazada.

Para medir la adecuación de estos instrumentos es necesario realizar un análisis de costo beneficio de las medidas implementadas para atender y superar el estado de cosas inconstitucional, es así, que la Corte al realizar el estudio de impacto presupuestal en su actividad de seguimiento a las órdenes dadas mediante la sentencia T-025 de 2004 ha logrado concluir lo siguiente: que en el período anterior a la sentencia, es decir, 1995 a 2003 el presupuesto promedio fue de \$76.371 millones por año, y en el período posterior al fallo (2004 – 2008) el promedio se multiplica casi diez veces, al pasar a \$731.343 millones, igualmente determinó que posterior al fallo el Gobierno no ha realizado recortes presupuestales⁸⁵ por el contrario continúa el esfuerzo presupuestal tal y como se indicó en el mensaje presidencial al decreto de liquidación de presupuesto para el año 2013.

Ahora bien, en la audiencia de rendición de cuentas celebrada el 10 de julio de 2009 la Corte y los miembros de la sociedad civil han reconocido los avances presupuestales, sin embargo, para la Contraloría General de la República, el Gobierno no había logrado para esta fecha un registro diferenciado del presupuesto, persistían las fallas en su ejecución y había subestimación

⁸⁵ Audiencia pública del 11 de diciembre de 2008. Corte Constitucional

de costos lo cual denotaba una insuficiencia precaria en la capacidad institucional para el manejo de estos recursos.

Una mejor descripción sobre la adecuación de la política por parte del Gobierno nacional está contenida en el Auto 008 de 2009 que evaluó los cinco primeros años (primer lustro) del proceso, sobre este auto señalan Cesar Rodríguez Garavito César y Diana Rodríguez Franco⁸⁶ que:

*“En este sentido, a diferencia del impacto en el diseño de programas para la población desplazada y el aumento en el presupuesto para financiarlos, el efecto de políticas públicas que ha tenido el caso en el ámbito de la implementación ha sido **limitado y dispar**. De hecho, el balance de la Corte muestra que mientras que el caso ha tenido un impacto visible, en la ejecución de algunas políticas (como las de salud y educación), **en otros frentes de la política pública (como los de tierras y vivienda)**, el Gobierno ha permanecido relativamente impermeable a la presión de la jurisprudencia y al proceso de seguimiento de la Corte” (Negrilla fuera de texto)*

Del mismo Auto, se puede concluir en términos de costo beneficio que los esfuerzos presupuestales realizados por el Estado no eran los más adecuados, toda vez que se encontraron políticas con balances tan pobres como lo fueron: la capacitación a la población desplazada para generar ingresos propios que aseguraran la recuperación de la tierra usurpada, o el otorgamiento de nuevas tierras destinadas a garantizar viviendas dignas. En un segundo plano se encontraron las políticas de prevención, de garantías de derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de

⁸⁶ *Ibídem*

víctimas de desplazamiento, las cuales se consideró debían redefinirse parcialmente, finalmente y con mejores resultados se encontraron las políticas de ayuda humanitaria de emergencia como las que tuvieron un mejor avance frente a las demás ya mencionadas.

Estos resultados fueron la consecuencia del proceso de adopción de indicadores de medición como se mencionó líneas atrás en este texto, estos instrumentos permitieron tener cifras más exactas sobre el efecto de la política pública. Estos indicadores fueron catalogados en tres categorías: de goce efectivo de derechos, complementarios y asociados. Los de goce efectivo permitían valorar la generación de condiciones para superar la condición de desplazamiento. Los indicadores complementarios valoraban el estado de avance general, retroceso o estancamiento de procesos y por último los indicadores asociados o sectoriales arrojaban los resultados por cada entidad encargada de una oferta sectorial.

Resalta la Corte que de las encuestas y de los indicadores adoptados, la vivienda ocupa el primer lugar en la lista de necesidades de los desplazados⁸⁷.

⁸⁷ Comisión de Seguimiento, 2008d: 60. Según la Corte, el goce efectivo de derecho a la vivienda está compuesta de los siguientes componentes: la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad y proximidad de servicios materiales, facilidades e infraestructuras, la soportabilidad y sostenibilidad de los gastos, la habitabilidad, accequibilidad, ubicación adecuada y ubicación cultural.

De la anterior afirmación y teniendo en cuenta los indicadores que fueron establecidos para medir el efecto del derecho a la vivienda hasta el año 2008, Cesar Rodríguez Garavito⁸⁸ encontró una situación crítica, concluyendo lo siguiente:

“Por ejemplo, sólo el 13 % de los hogares desplazados (tanto los incluidos en el RUPD como los no RUPD, tienen una tenencia segura por que cuentan con una escritura registrada, o un contrato de arrendamiento por escrito. Igualmente, el 43 y el 37,8% de la población inscrita en el RUPD y no RUPD, respectivamente viven en hacinamiento. Por último, frente al acceso de los servicios domiciliarios sólo la mitad de la población desplazada tiene acceso a todos los servicios (49% en los hogares RUPD y 57% en los no RUPD)”

Por otra parte, de los resultados de los indicadores de medición del derecho a generar y percibir ingresos adecuados, señaló la Comisión de Seguimiento que para el año 2008 la situación igualmente era bastante precaria, el 98,6% de los hogares desplazados RUPD están por debajo de la línea de pobreza, y el 82,6% por debajo de la línea de indigencia, es decir, que este porcentaje señala que la mayoría de la población desplazada vive en pobreza extrema, lo que impide satisfacer sus otras necesidades básicas.

⁸⁸ (Op Cit p. 261)

Frente a las tierras despojadas los avances tampoco fueron satisfactorios, toda vez que para el año 2008 la Comisión de Seguimiento determinó que el 96,5% de los grupos familiares de esta población tenían algún bien mueble o inmueble antes del desplazamiento, y el 94,6% después de la situación de desplazamiento abandonó los bienes por la misma causa.

Salinas⁸⁹ citada por Cesar Rodríguez Garavito y Diana Díaz⁹⁰, señalan que las medidas frente a la restitución de tierras eran las más vulnerables frente a su adecuación, de ahí que la propia Corte en su balance de los cinco años de la sentencia concluyó que esta política no se encuentra estancada, sino que había sufrido un retroceso, frente a esta afirmación la Corte señala que:

“En cuanto a los derechos a la verdad a la justicia, a la reparación y no repetición, los esfuerzos [...] son hasta ahora incipientes. Persiste una altísima impunidad frente al delito de desplazamiento y los datos actuales sólo dan cuenta de las denuncias presentadas, a pesar de que se trata de un delito que debía ser investigado de oficio (artículo 159 de la Ley 599 de 2000). Existen grandes obstáculos procesales y de capacidad institucional para avanzar en la materia y no se ha desarrollado.”

⁸⁹ Salinas, Yamile. 2009. “La protección y restitución de las tierras y bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento forzados”. En César Rodríguez Garavito (ed.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Acnur y ASDI.

⁹⁰ Óp. Cit pág.268

De hecho, la Corte Constitucional mediante el referido Auto 008 de 2009 decidió mantener el Estado de Cosas Inconstitucional, en esta providencia expresó que, de los informes presentados se demostraba la grave situación de la población en esta condición, la baja cobertura de varios de los programas de atención, la falta de idoneidad de las políticas enfocadas en suplir las necesidades de vivienda, tierras y generación de ingresos y la continuidad del fenómeno de desplazamiento debido al aumento de desplazados cada año desde 2004 (un promedio de 240.000 por año)⁹¹

De otra parte, la Contraloría General de la República en el primer informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011⁹², demostró que los esfuerzos presupuestales para la atención a la población desplazada tuvieron un avance en cuanto a gasto per cápita se refiere, para ello comparó las cifras que se destinaban por cada persona desde el año 2000 cuando el Gobierno reconoció presupuestalmente la problemática, de este modo, por una persona se asignaron \$26.023 pesos corrientes equivalente en un año por hogar a \$115.334 pesos, estas cifras en el 2007 tuvieron el mayor incremento pasando a un gasto de \$518.568 pesos corrientes y por hogar a \$2.3 millones de pesos corrientes, sin embargo, estas cifras no demuestran concretamente que esta población haya recibido directamente estos beneficios, pues existe la posibilidad que estas cifras tengan un componente de gastos administrativos en su manejo.

⁹¹ Corte Constitucional Auto 008 de 2009, numeral 94.

⁹² Primer Informe de Seguimiento a la Ley 11448 de 2011. Pág. 119 tabla 3.3.30

Para el año 2008, estas cifras tuvieron una baja en su comportamiento y su curva de aumento retomó en 2011 con \$327.277 pesos corrientes, expresa taxativamente el informe de seguimiento que *“La distribución mensual muestra que a un hogar le correspondía (en pesos corrientes) en 2000 un total de \$9.611, en 2007 \$193.405 y en 2011, \$180.000. Cuando se compara con el salario mínimo se observa (...) que el gasto per cápita por hogar de la PSDF representó en su nivel más bajo, el 3.5% del salario mínimo, monto que ha sido creciente hasta el 44% en el 2007 y después de una fuerte caída en 2008 (26%), volvió a subir hasta alcanzar el 33.6% en el 2011.”*

Nuevamente señaló la Contraloría⁹³ General que el gasto presupuestal después de la sentencia T – 025 de 2004, es decir, en el período 2006 a 2011 ha tenido unas asignaciones mucho más estables, por ejemplo, los gastos de funcionamiento pasaron del 3.3% en el año 2006, a 21,6% en el 2011, y los gastos de inversión pasaron del 96.7% en el 2006 al 78.4% en el 2011. De estos recursos de inversión el mayor componente se encuentra en asistencia a la comunidad, y en términos porcentuales equivale al 35% de las asignaciones que se destinan a la atención de víctimas; le siguen como dos grupos relevantes en inversión la educación, sin embargo presenta un descenso del 6.4% en el 2006 al 4.4% en el 2011, y salud de un 14.6% a 5.6% en los mismos años.

No obstante lo anterior, y si bien la Contraloría señaló que las asignaciones presupuestables fueron más estables en este período, las cifras demostraron un descenso en su participación, estas

⁹³ Ibídem

disminuciones en los porcentajes de participación obedecen a que después de las órdenes dadas por la sentencia T – 025 de 2004 se crearon un total de 29 programas que fueron identificados, de estos solamente 13 tuvieron continuidad hasta el 2011, las cuentas más importantes corresponden a la prevención y atención. El porcentaje de participación de estas cuentas entre el período 2006 y 2011 equivalen al 50% en promedio de los recursos destinados a estos grupos, y es el 24,9% en el período de todo el presupuesto asignado a las víctimas, pasando de \$197.000 millones de pesos en el 2006 a \$768.000 millones en el 2011.

Ahora bien, en cuanto a la cantidad de familias atendidas durante este período descrito se señala que la población beneficiaria venía en aumento⁹⁴ de 71.966 familias en el 2006 hasta alcanzar 634.322 familias en el 2011. Expresa la Contraloría:

“Estas cifras contrastan con el reporte de familias desplazadas por la violencia política: en 2006 el registro reportó 71.432 hogares desplazados y un acumulado de 612.500 familias, en 2011 se reportaron 32.374 nuevos hogares en desplazamiento y un acumulado de 905.114 familias. Es claro que la demanda potencial por asistencia humanitaria es mayor a la oferta generada por el Estado, hecho que se profundiza si se tiene en cuenta los problemas de subregistro”

⁹⁴ Informe Monitoreo y Seguimiento de la Ley 1448 de 2011. Pág. 134. Cuadro 3.8

Otros sectores que se pueden registrar en los subcomponentes de inversión son las familias SISBEN y las familias indígenas, la participación de esta población en total fue del 10.8% en el 2007 y creció al 15% en el 2011, esto significa que desde el punto de vista de recursos asignados la variabilidad es mayor, con las siguientes participaciones 19% en el 2007, 13.6% en el 2008, 15.3% en el 2009, 14.8% en el 2010 y 16.6% en el 2011, de estos resultados se concluye que la demanda de recursos es mayor que la oferta de los mismos debido a que el fenómeno de desplazamiento sigue siendo creciente frente a los esfuerzos presupuestales que el Estado hace, tal y como se mencionó en líneas atrás.

Entonces tenemos que de acuerdo a los reportes presentados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional⁹⁵ los esfuerzos presupuestales para la atención a la población desplazada en términos globales durante los años 2005 y 2006 alcanzaron a sumar un billón cuatrocientos un mil millones ciento ochenta y tres mil pesos, distribuidos así: 2005 con \$ 647.101 millones y 2006 con \$754.082 millones de pesos moneda corriente , y lo correspondiente al período que va desde el año 2007 hasta el 2010 aproximadamente 5,2 billones de pesos.

⁹⁵ Desplazamiento Forzado en Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, recuperado de http://www.dps.gov.co/documentos/CIDH_Desplazamiento_Forzado_en_Colombia_Marzo_2010_para_Canciller%C3%ADa1.pdf

Adicionalmente se encuentra que en el reporte elaborado por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional⁹⁶ sobre el avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, las asignaciones presupuestales corresponden a las siguientes cifras:

| Año | Apropiación definitiva | Apropiación desplazados | Participación |
|------------|-------------------------------|--------------------------------|----------------------|
| 2010 | \$25.161.636 | \$1.503.673 | 5.98% |
| 2011 | \$ 28.966.389 | \$1.635.442 | 5.65% |

Fuente: Informe del Gobierno a la Corte Constitucional sobre el avance de superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Cifras en millones de pesos.

Ahora bien, con la expedición de la ley 1448 de 2011, y de conformidad con el Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizado en el mes de febrero de 2013 a las Comisiones primera de Senado y Cámara, pág. 149, se señaló que el esfuerzo presupuestal en la vigencia 2012 fue de \$78.400 millones de pesos distribuidos de la siguiente manera: \$16.633,30 millones por cada una de las siguientes entidades, INCODER, Unidad para las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras, y la postulación permanente con \$28.500 millones.

⁹⁶ Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional , pág. 221 y ss recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=iYva4A77STc%3D&tabid=1552>

Del citado informe realizado al Congreso de la República, en cuanto a niveles de ejecución y participación presupuestal de la UAEGRTD, se tienen las siguientes cifras:

En la vigencia 2012 del total de \$78.400 millones, \$62.100 millones fueron destinados a esta entidad, del cual 46,7% fueron asignados para su funcionamiento y un 53,3% se destinaron a programas de inversión; al cierre de esta vigencia sólo se ejecutó el 69,7% repartidos de la siguiente manera: funcionamiento el 56,68%, e inversión 80,2%. Si bien esta última cifra es alentadora, en términos de adecuación y de conformidad con las cifras reportadas el esfuerzo de funcionamiento de esta entidad es casi igual al presupuesto asignado para proyectos de inversión, cifras que continúan siendo insuficientes frente a la cantidad de población que se ha beneficiado.

Para corroborar la anterior afirmación téngase en cuenta las cifras tomadas de los informes de gestión de la misma entidad:

Solicitudes discriminadas

| Género titular o tipo de persona | Número de personas | Participación | N° de personas de ingreso al registro | Área (has) |
|---|---------------------------|----------------------|--|-------------------|
| Femenino | 8.812 | 36,61% | 12.152 | 849.524 |
| Masculino | 15.216 | 63,21% | 20.424 | 1.496.981 |
| Privado | 45 | 0,19% | 112 | 22.403 |

| | | | | |
|----------------------|---------------|--|---------------|------------------|
| Total general | 24.073 | | 32.688 | 2.368.908 |
|----------------------|---------------|--|---------------|------------------|

Fuente: Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primera de Senado y Cámara

Las anteriores cifras en comparación con los resultados que se describen en el capítulo 5 reportadas por el CEDEC⁹⁷, relacionados con la efectividad de los instrumentos implementados por la Ley 1448 de 2011, denotan la poca adecuación de los esfuerzos presupuestales frente a los resultados de todos los componentes que hacen parte de la política institucional para la atención de la PID, es decir, que en términos de costo/beneficio, los esfuerzos son superiores a los resultados que se obtienen, por lo tanto, se demuestra que las adecuaciones no son correctas frente a los resultados esperados y deberá seguir haciéndose ajustes a los instrumentos establecidos desde el punto de vista institucional, legal y presupuestal para lograr mejores niveles de efectividad.

La Contraloría General de la República⁹⁸, resalta que con la puesta en marcha de la Ley 1448 de 2011 se dio un cambio en la forma de atención a la población en situación de desplazamiento, así como en el diseño y funcionamiento de las estructuras al servicio de garantizar el goce efectivo de los derechos, sin embargo, indica que continúan algunos problemas debido a que hasta la fecha no se han establecido todos los mecanismos y herramientas administrativas para operar la nueva estructura institucional, falta corroborar información que permita determinar el

⁹⁷ Nota Uniandina No. 41 Págs. 14 – 17. LA LEY DE LA SELVA

⁹⁸ Informe de Monitoreo y Seguimiento a la Ley 1448 de 2011, 21 de Agosto de 2012.

nuevo marco para subsanar las falencias institucionales señaladas en el Estado de Cosas Inconstitucional.

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 y la creación de un nuevo sistema de atención a víctimas, el Gobierno ha intentado priorizar y focalizar con mayor efectividad y adecuación los recursos destinados a la atención y reparación de las víctimas, sin embargo el gran problema que denota este fenómeno además de los aspectos sociales, es la insuficiencia e inadecuación de los recursos económicos y programas de inclusión económica a la población afectada, al respecto, Rodrigo Uprimny⁹⁹ anota que:

“(...) el tema del impacto fiscal y la inversión del Estado en materia de reparaciones sigue siendo el fantasma que ronda la ejecución de la ley; el Estado y la sociedad deben hacer los esfuerzos necesarios para que las disposiciones establecidas en esta se hagan realidad. El efecto simbólico de su aprobación y el compromiso del Gobierno se tornaran negativos sino se traducen en medidas concretas y específicas que vayan más allá de la entrega disfrazada de unos beneficios sociales o unos reconocimientos vacíos”

Respecto a la sostenibilidad y financiación del nuevo programa de atención a víctimas establecido en la Ley 1448 de 2011, vale la pena señalar que encuentra sustento en los documentos

⁹⁹ Uprimny, Yepes Rodrigo. “Ley de Víctimas: Avances, limitaciones y retos”. UN Periódico, Agosto 13 de 2011

CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 estimando un costo de \$54.903 millones de pesos durante la primera vigencia, es decir en el 2011-2012, y teniendo en cuenta que las metas de este marco jurídico está trazada a diez años, lo preocupante es que ninguno de estos documentos señala cuál es la fuente de financiación, por lo tanto, el costo de la política pública de atención a víctimas requiere un rediseño que evite mayores esfuerzos presupuestales por parte del Estado y se encuentren nuevas fuentes de financiación distintas a presupuesto nacional, con lo cual se lograría minimizar los esfuerzos fiscales y los rezagos que se presentan por la inadecuada administración de recursos por parte de las entidades receptoras, obtener recursos de ayuda internacional¹⁰⁰ tal vez podría mejorar su vigilancia y ejecución, pues estos organismos internacionales y ONG tienen un mejor control sobre los recursos que aportan para el desarrollo de programas de inclusión, por otra parte mejoraría la responsabilidad estatal frente a las víctimas y las secuelas que este fenómeno produce directamente en ellas y en las poblaciones receptoras, si se parte de una verdadera ejecución presupuestal y creación de programas que realmente cumplan los objetivos de la sentencia T-025 de 2004.

En el segundo informe de seguimiento a la Ley de restitución de tierras elaborado por la Contraloría ¹⁰¹General de la República, se determinan los resultados de ejecución de la política de restitución de tierras, en la cual se detectaron algunas inconsistencias en la etapa administrativa de los recursos destinados a este proceso.

¹⁰⁰ Uprimny, Yepes Rodrigo. “Ley de Víctimas: Avances, limitaciones y retos”. UN Periódico, Agosto 13 de 2011

¹⁰¹ Segundo Informe de Seguimiento al Proceso de Restitución de Tierras. Octubre de 2013 rescatado de <http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/161616579/Restitución+de+Tierras+II+2013.pdf/93c00df9-4e7a-43a4-9e11-75dc5f426246?version=1.0>

Como resultado de este proceso se hicieron 23 observaciones de política e incluso algunos hallazgos de orden fiscal, pues los estados financieros de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, no presentan razonablemente su situación y tiene una gran sumatoria de salvedades que equivalen al 32.72% de los activos de la entidad, de este modo, la CGR conceptuó la gestión y el resultado de esta entidad como deficiente, con los principales problemas en los procedimientos de apoyo transversal (Planeación, contabilidad, presupuesto y talento humano), y expresó taxativamente en este informe que:

“Por lo anterior, la Contraloría General de la República no feneció la cuenta de la entidad para la vigencia fiscal 2012, aunque reconoce que la UAEGRTD lleva tan sólo un año de funcionamiento y está en proceso de implementación, sin embargo, es importante que la unidad de tierras tome las medidas necesarias en el tiempo adecuado dada la temporalidad de 10 años de ley para el cumplimiento de sus objetivos”.

Ahora bien, teniendo en cuenta las estadísticas presentadas en el mismo informe de la Contraloría, a 30 de Junio de 2013, se habían recibido 43.590 solicitudes, es decir el 15.2% de los beneficiarios potenciales de la política, y sólo 8.367 solicitudes han sido micro focalizadas lo que representa el 19% del total de reclamaciones realizada a la fecha y 5.254 se encuentran en la etapa de análisis formal siendo incluidas en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

En cuanto a los procesos que se adelantaron en la jurisdicción, se encontraron 425 procesos, de los cuales se beneficiaron 1.216 personas, que se encuentran asociadas al núcleo familiar del solicitante del predio, en términos de áreas representan 12.133 hectáreas, de estas cifras el órgano de control infiere que la política de restitución de tierras, si bien en el primer año tuvo una amplia demanda en términos de solicitudes, los resultados presentan estancamiento que afectan el resultado final.

Otro aspecto relevante en la información evaluada por parte de la Contraloría General de la República, es la falta de capacidad institucional para evaluar los procesos, esta afirmación la sustenta señalando que, la Unidad de Restitución de Tierras elaboró un plan estratégico¹⁰² para el período 2012-2014, el cual nunca fue presentado para la aprobación del Consejo Directivo, este órgano por mandato legal tiene la función de aprobar dicho plan (artículo 7, numeral 5 del decreto 4801 de 2011), lo que para la contraloría genera incertidumbre en el cumplimiento de las metas trazadas.

Adicionalmente, en el Plan de Acción 2012, aprobado por el Consejo Directivo no se especificaron las actividades, los responsables de éstas, las metas propuestas, como tampoco los indicadores para hacer el seguimiento, lo que ha impedido medir en tiempo real el avance y los resultados, así como la toma de decisiones planificadas estratégicamente.

¹⁰² Ibídem pág. 17

Ahora, en cuanto a la estimación de costos, la Contraloría¹⁰³ encontró que frente a la información de reclamaciones, las proporciones de tierras con imposibilidad de restitución no han sido evaluadas, siendo una variable que viene en aumento, lo cual sugiere la necesidad de realizar el seguimiento de esta situación, pues es una circunstancia que puede impactar financieramente el costo de la política de restitución. Además los valores de los procesos podrían estar subestimados, toda vez que actividades como la actualización catastral y los avalúos prediales se están incrementando significativamente, lo que indica que los valores deben reajustarse a los costos reales en los procesos.

Continúa la Contraloría¹⁰⁴ señalando que los recursos de la ley de víctimas y en especial los destinados a la restitución de tierras, presentan un problema en su progresividad, teniendo en cuenta que se estima que el 80% de los recursos estarán ejecutados hasta el año 2016, y a partir del 2017 hasta el 2019 se reducirán los costos de inversión de acuerdo a las metas trazadas, lo que es casi imposible con las cifras que se han descrito en este capítulo.

¹⁰³ Ibídem pág.18

¹⁰⁴ Ibídem pág. 19

El siguiente cuadro da una mejor descripción de lo que ocurre con el presupuesto asignado al programa de restitución de tierras con lo cual se puede deducir que se requiere de un mayor esfuerzo administrativo para lograr las metas planteadas:

| Presupuesto Ley de Victorimas y Restitución de Tierras | | | |
|---|--------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| Variables | Ley de Victorimas | Restitución de Tierras | Ejecutado o Presupuestado |
| 2012 | 6.132.800 | 99.00 | 98.594 |
| 2013 | 6.030.800 | 313.000 | 395.173 |
| 2014 | 6.274.800 | 615.000 | |
| 2015 | 6.347.800 | 673.000 | |
| 2016 | 6.122.300 | 622.000 | |
| 2017 | 5.497.300 | 360.000 | |
| 2018 | 4.930.300 | 128.000 | |
| 2019 | 4.689.300 | 68.000 | |
| 2020 | 4.522.300 | 52.000 | |

| | | | |
|-------|------------|-----------|--|
| 2021 | 4.365.300 | 20.000 | |
| Total | 54.913.000 | 2.950.000 | |

Fuente: DNP, CONPES 3712 de 2011. Cifras en Millones de \$ de 2011.

Así las cosas, el órgano de control concluye frente a la ejecución de recursos que esta política tendrá un desfinanciamiento, porque tiene subestimados los costos asociados a la misma, se mostró un alto nivel de ejecución de la totalidad de los recursos en la vigencia 2012, frente a un bajo porcentaje de respuesta a las solicitudes de inclusión en el registro frente a las metas planteadas.

Por otra parte, en los mecanismos contemplados en la ley 1448 de 2011, en su artículo 72 se dispuso que ante la imposibilidad para restituir materialmente el predio solicitado, se debe compensar con otro equivalente o por la equivalencia económica con pago en efectivo, al respecto la CGR evidencia¹⁰⁵ que el fondo de la UAEGRTD no cuenta con: “i) la disposición de bienes para restituir en equivalencia de manera oportuna; y ii) el flujo de recursos para cubrir estas compensaciones y sus repercusiones desde el punto de vista fiscal.”, adicionalmente no se sabe cuál es el tratamiento que se dará a los bienes cedidos por los peticionarios que opten por la compensación.

¹⁰⁵ Ibídem pág. 33

Otro aspecto que la Contraloría resalta con preocupación y sobre la cual denota la poca adecuación de las medidas, tiene que ver con el programa de alivio de pasivos¹⁰⁶, la problemática radica en que no se incluyó en los costos la cartera vencida antes de los hechos violentos, de este modo los restituidos podrán verse afectados ante las medidas de sector financiero para recuperar los créditos y gravámenes que recaen sobre estos predios, para el Ministerio de Hacienda el fondo no tiene la capacidad ni el título jurídico para extinguir los pasivos que son previos a los hechos victimizantes.

De las medidas señaladas en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, es decir lo relacionado con el registro gradual y progresivo, el cual se complementa con el artículo 5 del Decreto 4829 de 2011, que señala el inicio de un proceso de macro y microfocalización, con el cual se definen las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas, la CGR manifiesta nuevamente su preocupación frente a este instrumento, tal y como lo hizo en el primer informe de seguimiento al proceso de restitución de tierras del año 2012¹⁰⁷, toda vez que para el órgano de control, aquellas solicitudes que no se encuentren ubicadas en zonas macro y micro focalizadas, no son tramitadas por la UAEGRTD y por ende no se realiza el procedimiento administrativo para que puedan ser incorporados en el RTDAF, lo que se convierte en una barrera de acceso a la justicia, teniendo en cuenta que el registro es un requisito de procedibilidad.

¹⁰⁶ Ibídem pág.34

¹⁰⁷ Ibídem pág. 41

Sobre este aspecto la Contraloría Concluye que *“Esta situación se puede dimensionar si se tiene en cuenta que a Junio 30 de 2013, de las 43.590 solicitudes presentadas ante la UAEGRTD, 6.603 no se encuentran en zonas macro focalizadas y 35.223 no se encuentran microfocalizadas (a pesar de estar macrofocalizadas)”*¹⁰⁸ y termina recomendando que *“(…) es importante que el Gobierno implemente otras acciones de política al no existir procedimientos contemplados en la ley para ir avanzando en los procesos tendientes al registro de los predios que no se encuentran microfocalizados, lo cual podría aplazar en el término de la vigencia de la ley la acción de restitución para estas personas, las cuales pretende el goce efectivo del derecho que tiene como víctimas a ser restituidos, teniendo en cuenta que el proceso se adelante en un escenario de persistencia del conflicto armado, que no permite que las condiciones de seguridad sean viables para la implementación de la macro y micro focalización en algunas zonas del país”*.

La CGR expresó en su informe¹⁰⁹ que todos los instrumentos dispuestos en la ley, en términos generales, deben apuntar a la post restitución, es decir, que en esta etapa es donde se evidencia el éxito o no de la política de restitución, sin embargo se observó que el proceso de restitución no ha ido de la mano con los procesos de retorno, esto impide que las familias restituidas puedan regresar a sus predios y contar con una verdadera restitución material¹¹⁰ y no formal como

¹⁰⁸ Ver Gráfico 2, pág. 42 del segundo informe de seguimiento a la política de restitución de tierras elaborado por la Contraloría General de la República.

¹⁰⁹ *Ibidem* pág. 51

¹¹⁰ *Ibidem*

viene ocurriendo, toda vez que las decisiones de la rama judicial se están limitando a restituir los predios mediante una sentencia, sin continuar con el seguimiento adecuado para verificar el goce efectivo de los derechos.

Igualmente señaló la CGR que persisten algunos problemas que ya se habían evidenciado en el informe de seguimiento al primer¹¹¹ año de vigencia de la ley 1448 de 2011, la poca adecuación de estos mecanismos se evidencia por las siguientes razones:

1. **Parámetros claros para el contrato de uso-derecho real de superficie:** El artículo 99 de la Ley 1448 plantea dos alternativas en los casos en que se esté adelantando un proyecto productivo en el predio a restituir, la primera alternativa se da en el evento en que el proyecto productivo se haya adelantado por un tercero de buena fe exento de culpa, es necesario suscribir un contrato de uso entre el restituido y el tercero, la segunda opción es en el evento que el proyecto lo adelante un tercer de mala fe o de buena fe no exento de culpa, el proyecto productivo, debería entregársela a la UAEGRTD.

Frente a este aspecto la CGR había manifestado su preocupación frente a la figura de los contratos de uso, pues la norma tiene un vacío en cuanto a las situaciones en las cuales los beneficiarios de la restitución no tuvieran la voluntad de acceder a la

¹¹¹ Ibídem págs. 53 a 62

celebración de dicho contrato, igualmente se encuentran vacíos respecto a las condiciones en las que se pueden suscribir estos contratos, en estas condiciones no se garantiza el derecho de la víctima a una retribución adecuada y justa.

- 2. La Garantía de los derechos de las víctimas a través de la compensación :** Respecto a este punto persisten las falencias de los parámetros para establecer la compensación en los casos que sea probada la buena fe exenta de culpa y tampoco existe la reglamentación clara y detallada sobre la compensación para los beneficiarios de la restitución, no obstante, en la auditoría se evidenció un avance para dar respuesta a estos interrogantes, esto se ha logrado con la adopción del Manual Técnico operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, establecido mediante la resolución 953 del 28 de diciembre de 2012, en el cual se elaboró la metodología para el avalúo y la compensación.

Sin embargo, para la Contraloría existe aún la desigualdad en el monto de las compensaciones que se estiman, toda vez que para la compensación por otro predio de iguales condiciones y características sólo existe el avalúo de la tierra, sin contar con las construcciones y mejoras, mientras que en el caso de los opositores se podrá acreditar el valor del predio mediante el avalúo comercial del mismo, estas disposiciones son contrarias a las establecidas en el Decreto 4829 de 2011, que en su artículo 36 dispuso que forman parte del predio las construcciones, coberturas y usos del suelo y no tiene en cuenta las mejoras, que la víctima haya realizado antes del despojo o abandono del predio.

En cuanto a las compensaciones, igualmente se señala su desigualdad, es evidente que en los casos en que los terceros de buena fe exenta de culpa sean reconocidos como víctimas de despojo del predio objeto de restitución, se reconocería una compensación tanto por el terreno como por las mejoras realizadas, mientras que el pago a las víctimas solo contempla el valor de la tierra si no tienen la condición de terceros de buena fe exenta de culpa.

3. **Proyectos Productivos:** La CGR señala como una falla estructural del proceso, que la UAEGRTD no cuenta ni con la experiencia, ni con el suficiente personal capacitado y numérico para atender los procesos de inclusión que necesita la población restituida, el órgano de control señala que si bien la unidad no tiene la obligación legal de adelantar estos programas, pone de presente la necesidad de realizar ajustes institucionales para lograr este objetivo, toda vez que, en la organización de la entidad esta como proceso misional, sin embargo al interior no cuenta con la estructura para desarrollarlo, es decir no existe el grupo de trabajo para coordinar estas actividades

Adicionalmente, otra circunstancia que hace aún más difícil que los mecanismos implementados por la Ley 1448 de 2011 sean equitativos ha sido la concentración de tierras en manos de grupos empresariales, tal y como se evidenció tras las denuncias de los Congresistas del Polo Democrático Jorge Enrique Robledo y Wilson Arias¹¹², en especial frente a los casos de Rio Paila y Cargill en el departamento del Vichada, pues estos grupos empresariales han logrado

¹¹² Revista Semana, artículo “El Chicharrón de los Baldíos”, 15 de junio de 2013.

acumular extensiones de tierra por encima de los topes permitidos por la ley (40.000 hectáreas Rio Paila y 26.000 hectáreas Cargill).

Para adquirir esto se elaboró un esquema de compra de tierras a través de 27 sociedades por acciones simplificadas (SAS). El equipo de investigación de la revista Semana analizó las asignaciones de baldíos desde el año 2003, encontrando que centenares de estos baldíos fueron asignados a personas que no cumplían con los requisitos para ser favorecidos, se denunció que en muchos de estos casos se suplantaron personas para realizar la compra y luego vender estos terrenos, ante estas denuncias el entonces Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo y Miriam Villegas, gerente del INCODER, comenzaron procesos para revocar 900.000 hectáreas adjudicadas por direcciones anteriores.

Según los análisis realizados por la Editorial Semana, en la última década se han entregado 2.445.000 hectáreas de baldíos a 85.219 personas, y según la Ley 160 de 1994 el Estado no puede entregar extensiones superiores a las llamadas Unidades Agrícolas Familiares (UAF), las cuales dependen de la región y del tipo de suelo, que tratándose de la región de la Orinoquía está alrededor de 1.500 hectáreas.

Según el marco jurídico de acceso a terrenos baldíos existe una interpretación que limita el acceso a quien tenga patrimonio superior a los 1000 SMMLV, es decir 570 millones de pesos, sobre este punto la editorial de la revista Semana expresa que la política de restitución de tierras

no es clara, toda vez que, por un lado establece una serie de mecanismos para el restablecimiento y acceso a tierras de la población víctima de desplazamiento (Ley 1448 de 2011), y con la Ley 160 de 1994 se establecieron unas condiciones para el acceso a terrenos baldíos, por otra parte existe un andamiaje jurídico que permite el acceso a estos terrenos a grandes grupos económicos como ya se expuso, lo que demuestra la poca eficiencia e inadecuación de los instrumentos jurídicos que se adoptan.

De lo anterior, podemos señalar que la restitución de tierras establecida en la Ley 1448 de 2011 tendrá graves problemas en la efectividad de sus resultados, toda vez que, por una parte algunas de las tierras que han sido restituidas en el marco de esta ley, así como parte de los terrenos que se encuentran disponibles para estos fines, están ubicados en zonas geográficas que son poco productivas, puesto que las condiciones naturales impiden que los procesos de explotación de estas zonas sean económicos, ante esta situación, las víctimas de desplazamiento que se beneficiaron del proceso de restitución, no tienen otra solución distinta a vender los predios restituidos para conseguir otra fuente de sustento, circunstancias que son aprovechadas por los grandes grupos económicos que juegan con sus ventajas económicas y tecnológicas frente a campesinos que tan sólo cuentan con el conocimiento empírico de labrar la tierra.

De este modo el Gobierno está enviando un mensaje distinto al pretendido en la política de atención y restablecimiento de derechos a la población desplazada por violencia, esto encuentra el siguiente sustento y no es nada diferente que el crear procesos productivos y eficientes en zonas deprimidas para la explotación por sus condiciones naturales, que evidentemente un campesino no

puede realizar por sus condiciones económicas, en este orden de ideas la concepción de una UAF tal y como está concebida hoy sólo es benéfica en regiones fértiles y aptas para este tipo de población pueda explotarla, pero no para zonas nuevas inexplotadas y de baja calidad que requieren de un gran músculo financiero, estos análisis y afirmaciones evidencian la contrariedad de las medidas adoptadas, puesto que lo que busca esta política no es frenar el desarrollo de algunas regiones, pero deja a un lado la continuidad de los derechos de inclusión económica de la población desplazada que se beneficia de un proceso de restitución.

De las cifras descritas en este capítulo se puede concluir que existe una alta demanda por parte de la población desplazada para acceder a los beneficios que contempla la Ley 1448 de 2011, sin embargo la organización de la política tanto presupuestal como institucional demuestran la falta de adecuación de los instrumentos a través de los cuales operan, pues son pocos los beneficiarios que hasta el momento han logrado el restablecimiento de sus derechos.

Igualmente que la ejecución del presupuesto para esta política requiere algunos ajustes en la forma que se está gastando, pues como se ha evidenciado el costo es más alto frente a la cobertura que se esperaba lograr con los recursos presupuestados, esto tal vez obedece a la estimación de costos con variables reales que no se tuvieron en cuenta, como son los altos costos de avalúos y metodologías para el cálculo de las compensaciones.

Finalmente requiere un mejoramiento en cuanto a la capacidad y articulación de las instituciones involucradas en los procesos, lo que haría seguramente más efectivo el goce de derechos, reduciendo incluso los costos de transacción en el proceso, en este sentido es prioritario

que las entidades adecuen sus estructuras y procesos para superar las dificultades que se han presentado en los dos años de vigencia de la ley 1448 de 2011.

7. CONCLUSIONES

Habiendo descrito la evolución del conflicto armado en Colombia, cómo nace el fenómeno de desplazamiento interno ocasionado por los hechos de violencia, el fracaso reiterado de las propuestas de reforma agraria por la falta de compromiso institucional de los Gobiernos de turno, que los mecanismos de acceso a tierras y de reparación no son lo suficientemente claros y desconocidos por la población afectada, que las entidades demuestran falta de conocimiento de sus competencias y la insuficiencia del manejo de la información para atender la población víctima de desplazamiento por violencia, que hizo que la Corte Constitucional interviniera y declarara el Estado de Cosas Inconstitucional, generándose un activismo de las institucionales gubernamentales para superar estas condiciones, podemos concluir lo siguiente:

1. Colombia ha vivido por décadas en circunstancias de violencia ocasionado por la lucha de clases, el desacuerdo bipartidista y posteriormente por la guerra de guerrillas y grupos paramilitares, que trajeron como consecuencia que la clase campesina se desplazara hacia cascos urbanos en condiciones precarias, toda vez que determinados grupos sociales tuvieron interés en enriquecerse y tomar el control de determinadas zonas en el país, como símbolo de poder político y económico.

2. Como consecuencia de estos fenómenos de desplazamiento el Estado Colombiano tuvo la necesidad de iniciar un proceso de reforma institucional y legal que permitiera el saneamiento de títulos de propiedad y el acceso de nuevas tierras mediante programas de reasentamiento y promoción de uso del suelo desarrollado por la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, toda vez que los instrumentos legales, institucionales y presupuestales con los que contaba hasta este momento no fueron suficientes para lograr los objetivos de una reforma agraria, las políticas estatales incentivaban el reasentamiento y desplazamiento hacia las zonas urbanas y el abandonando del campo.

3. Como consecuencia de lo anterior y a pesar de haber intentado una reforma con la Ley 160 de 1994, el Estado vio la insuficiencia e inadecuación de los instrumentos adoptados hasta el momento, motivo por el cual expide un nuevo marco normativo con la ley 387 de 1997 y una serie de documentos CONPES que determinaban el plan estratégico para atención de la población víctima de desplazamiento por violencia, así como los mecanismos y esfuerzos presupuestales de cada una de las entidades involucradas en esta tarea, fenómeno que se venía incrementando por la falta de presencia militar e institucional del Estado en algunas regiones, lo que permitió la realización de acciones bélicas por parte de grupos al margen de la ley.

4. Como consecuencia de estos hechos y el incremento de la población desplazada interna en Colombia, durante el Gobierno de Andrés Pastrana se implementó una

política de dialogo y el despeje de una zona estratégica para la guerrilla de las FARC , con el fin de lograr un acuerdo de paz y la reparación de las víctimas del conflicto armado, proceso que fracasó por la falta de una política clara por parte del Gobierno y la ausencia de compromiso de los grupos guerrilleros que durante este período sólo incrementaron sus actos terroristas, aumentaron el número de víctimas y abusos y lograron fortalecerse.

5. Como respuesta a esta situación el Gobierno Uribe implemento una política de mano fuerte y de lucha directa a estos grupos, se crearon grupos paramilitares que lograron reducir el margen de acción de los grupos guerrilleros, pero con el pasar del tiempo y al afianzar sus ideas ocasionaron más actos de abusos contra poblaciones vulnerables acusadas de ser colaboradores de grupos guerrilleros, por lo tanto se incrementaron los desplazamientos, la diferencia eran los actores que la producían y por tanto continuaba en aumento este fenómeno.
6. Ante estos hechos los cuales se desbordaron para el año 2004 y ante la insuficiencia de mecanismos de reparación contemplados en el marco de la Ley 387 de 1997, la poca adecuación de las entidades estatales para dar respuesta al inmenso número de peticiones por parte de la población desplazada, lo que estaba ocasionado un desgaste para el aparato judicial, toda vez que el acceso a los mecanismos de ayuda se obtenía por vía de tutela, fue necesaria la intervención de la Corte Constitucional para que estableciera las medidas necesarias, suficientes y adecuadas por parte del aparato Estatal, permitiendo a las victimas superar estas circunstancias, siendo necesario declarar un Estado de Cosas

Inconstitucional mediante la sentencia T-025 de 2004, la consecuencia de ello fue el activismo institucional de la Rama Ejecutiva generado por las órdenes y metas planteadas en esta providencia, las cuales serían vigiladas a través de informes ante una comisión de seguimiento.

7. Frente a las primeras órdenes dadas por la Corte Constitucional, las cuales fueron de forma general y bastante abstractas, y que trasladaron nuevamente el problema al Ejecutivo, hacían difícil la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y los resultados que se esperaban de todo el sistema de atención a víctimas, motivo por el cual fue necesario impartir ordenes complementarias determinando indicadores concretos para poder medir los resultados de la política de atención que se había ordenado, pues con el informe que se hizo 5 años después de dadas las primeras ordenes, se concluyó que el Estado de Cosas Inconstitucional no se había superado, es decir, eran insuficientes las medidas adoptadas y el costo/beneficio no era el esperado.
8. Otro de los mecanismos que fue implementado para superar el Estado de Cosas Inconstitucional fue la expedición de la Ley 975 de 2005, más conocida como “Ley de Justicia y Paz”, sin embargo esta disposición normativa tuvo serios problemas en su implementación, uno porque los mecanismos de reparación y de restablecimiento eran poco eficientes , toda vez que contemplaba la reparación a través de bienes de todo tipo es decir muebles e inmuebles, lo que en términos prácticos y si de incentivar el uso de la tierra y el reasentamiento se trataba no se logró, pues los victimarios lograron eludir la forma de entregar los bienes

inmuebles, pues muy bien se sabe estos bienes son los que realmente reportan beneficios a futuro.

9. En el 2010 con el inicio de un nuevo período presidencial y ante las falencias que demostró la Ley de Justicia y Paz, en el plan de desarrollo se incorporaron las medidas para darle la prioridad que se necesitaba para reparar a las víctimas, fue así que en el año 2011 se sancionó el nuevo marco de atención a la población desplazada con la Ley 1448 de 2011 que contemplo nuevas medidas de reparación y acceso a tierras, lo que denota mayor preocupación por las administraciones de turno en superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

10. Con la entrada en vigencia de este nuevo marco normativo y de las estadísticas analizadas en el texto de la presente tesis se puede decir que, el Estado intenta dar una nueva respuesta, más eficiente y adecuada a las víctimas de desplazamiento por violencia, realiza esfuerzos presupuestales y adecúa sus instituciones para el mejoramiento de su política, como para superar el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional, sin embargo, es necesario que detecte a tiempo las falencias que ya denotan con los resultados que se han presentado durante dos años después de expedida esta norma, de este modo, podrá en futuras vigencias reorganizar la distribución de los recursos que logra asignar para el desarrollo de los programas de atención, tal vez destinando mayores recursos a la educación de programas de auto- sostenibilidad que promuevan el verdadero uso de la tierra y disminuir las partidas de ayudas humanitarias de emergencia, de las cuales se ha evidenciado generan trampas de pobreza.

11. Finalmente si el Gobierno quiere una política consistente, deberá corregir otras instituciones con las cuales ha permitido que grandes grupos económicos tengan acceso a las tierras que hacen parte de las zonas que se han determinado como territorios de reasentamiento y como ya se dijo mejorar los mecanismos de financiación y programas de sostenibilidad económica, de lo contrario continuara creando presiones para que la población que tuvo acceso a los mecanismos de restablecimiento decida vender a estos grupos las tierras y regresar a los cascos urbanos donde muchas veces quedan rezagados por falta de otro tipo de conocimientos para desenvolverse en estos medios.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Betancur, M. C. (1998). *Mañana será otro día. Psicología para la vida cotidiana*. Bogotá: Plaza & Janes.
- Calado Fernando. “Acceso y protección de tierras para la población en situación de desplazamiento” p. 156 *Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia. Análisis y recomendaciones*. Memorias del Seminario Internacional “Análisis de experiencias en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento. Bogotá D.C. 2003
- De los Ríos, Franco A. I.(2011). Reforma Agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. *Hacia un enfoque integral actual*. Cuad. Desarro. Rural. 8 (67): 93-119
- Díaz D.,Cristina y López Bayona, Ada “Anotaciones Históricas a la Ley de Restitución de Tierras. Editorial Dupligráf Impresores. Primera Edición noviembre 2012. Págs. 126 ss
- Franco, Marilú. “Acceso y protección de tierras para la población en situación de desplazamiento” pág. 153 *Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia. Análisis y recomendaciones*. Memorias del Seminario Internacional “Análisis de experiencias en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento. Bogotá D.C. 2003

- Guerrero Barón, Maria Helena. “Análisis Institucional de la política pública frente al desplazamiento forzado, Universidad Católica, Estudios en Derecho y Gobierno, Vol. 3 numero 1 Enero-junio 2010, pág. 129
- Hernández – Bello, Amparo y Gutiérrez – Bonilla, Martha Lucía, VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN EN SALUD: DATOS Y RELATOS DE LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÁ (Edit. Pontificia Universidad Javeriana, 2010)
- Orozco Collazos. Luz Elena, Forero Pineda. Clemente, Wills Herrera. Eduardo, INSEGURIDAD RURAL Y ASOCIATIVIDAD. Una investigación sobre violencia y formas organizativas en zonas de conflicto. Ediciones Uniandes. Junio 2013
- Rodríguez Garavito, Cesar y Rodríguez Franco Diana. Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Colección De justicia, 2010
- Rubio Daniel. “Acceso y protección de tierras para la población en situación de desplazamiento” pág. 154 Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia. *Análisis y recomendaciones*. Memorias del Seminario Internacional “Análisis de experiencias en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento. Bogotá D.C. 2003

- Salinas, Yamile. 2009. “La protección y restitución de las tierras y bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento forzados”. En César Rodríguez Garavito (ed.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Acnur y ASDI.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social. (2010, Diciembre). *Notas sobre el Derecho a la Restitución y Experiencias Internacionales de Restitución de Bienes. Serie: Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Documentos de Trabajo*. Bogotá, Colombia.
- Memorias del seminario internacional “Análisis de Experiencias en Restablecimiento de la Población en Situación de Desplazamiento” el cual tuvo lugar en la ciudad de Bogotá los días 3, 4 y 5 de diciembre de 2003
- Nota Uniandina No. 41 Págs. 14 – 17. LA LEY DE LA SELVA
- Uprimny, Yepes Rodrigo. “Ley de Víctimas: Avances, limitaciones y retos”. UN Periódico, Agosto 13 de 2011

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS RESCATADAS DE INTERNET

- Beltrán Villegas, Miguel Angel, revista del Programa de Investigaciones sobre el Conflicto Social. Vol. 6 N° 9 – Enero de 2013 a junio de 2013 – pp 12 – 38. Universidad de Buenos Aires, Argentina. Rescatado de www.webiigg.sociales.uba.ar.
- Gutiérrez Arguello. Soraya EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA: UNA TRAGEDIA HUMANITARIA
Miércoles 20 de junio de 2007, por Prensa - Colectivo. Rescatado de <http://www.colectivodeabogados.org/EL-DESPLAZAMIENTO-INTERNO-EN-COLOMBIA>
- López Rojas, Maria Camila, Efectos de la Regionalización de la Política de Seguridad Democrática, rescatado de <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/95/view.php>
- Naranjo Giraldo, Gloria. Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquía, Medellín, El Desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacionales. Migración y Cambio Social, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona N° 94. 2001 rescatado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-37.htm>

- Pizarro Cararé Noelia. El Desplazamiento Forzado en Colombia. ¿Disminuye o Aumenta?.
Curso 2007-2008, rescatado de
http://www.observatori.org/documents/Desplazamiento_humano_en_Colombia.pdf
- RAMIREZ B, Ana Carolina. Desplazamiento Interno Forzoso en Colombia Producción Académica y Política Pública, rescatado de
http://www3.udenar.edu.co/viceacademica/CICLOS%20PROPED%20UTICOS/CONVENIO%20ALCALDIA_UDENAR/TALLER%20ASPECTOS%20CURRICULAR/DT%20PROYECTO/desplazamiento%20forzado.pdf
- Sánchez Ramírez Jaime Alejandro La Política de Erradicación de Fumigaciones con Glifosato y el “Efecto Globo”. Tesis de grado recuperada de
<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis53.pdfpción>
- Sánchez, Nelson Camilo.(Columnista Invitado) Artículo La indecisión que mina la restitución, Revista Semana Octubre 5 e 2013 rescatado de
<http://www.semana.com/opinion/articulo/restitucion-de-tierras-colombia-opinion-camilo-sanchez/359846-3>
- Balance de la Política de Atención al Desplazamiento Interno en Colombia 1999-2002., Pág. 29 ACNUR rescatado de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1910.pdf?view=1>
- Desplazamiento en Colombia: Una respuesta tardía a un fenómeno histórico rescatado de
<http://www.cesa.edu.co/El-Cesa/Pdfs/pdf-pagina/Anexo-2.aspx>

- Desplazamiento Forzado en Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, recuperado de http://www.dps.gov.co/documentos/CIDH_Desplazamiento_Forzado_en_Colombia_Marzo_2010_para_Canciller%C3%ADa1.pdf
- Ejecución Presupuestal y Financiera Vigencia 2010. Acción Social http://www.dps.gov.co/documentos/Presupuesto_Inversion_2010.pdf
- Informe Nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985-2012, elaborado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas rescatado de <http://www.cjviracastro.org.co/attachments/article/500/Informe%20de%20Desplazamiento%201985-2012%20092013.pdf>
- informe anual de Gestión Plan de Acción 2013 rescatado de <http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/Rendicion%20de%20cuentas/2014/Informe%20final%20de%20gestion%20-20Plan%20de%20Accion%202013.pdf>
- Informe anual de Gestión Plan de Acción 2012 Rescatado de <http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/Rendicion%20de%20cuentas/2014/Informe%20final%20de%20gestion%20-20Plan%20de%20Accion%202012.pdf>
- Informe del Gobierno a la Corte Constitucional sobre el avance de superación del Estado de Cosas Inconstitucional, pág. 221 y ss recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=iYva4A77STc%3D&tabid=1552>

- Segundo Informe de Seguimiento al Proceso de Restitución de Tierras. Octubre de 2013 rescatado de <http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/161616579/Restitución+de+Tierra+s+II+2013.pdf/93c00df9-4e7a-43a4-9e11-75dc5f426246?version=1.0>
- Mensaje Presidencial del proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación 2013 “*Hacia un Desempeño Eficaz del Estado*” Rescatado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/ProyectoPGN/2013/MENSAJE%20PGN%202013.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo, Capítulo “Política para la población víctima de desplazamiento forzado por violencia” págs. 345 a 362 rescatado de <https://www.dnp.gov.co/Pol%C3%ADticasdeEstado/Pol%C3%ADticadeAtenciónaPoblaciónV%C3%ADctima.aspx>
- Programas especiales. Departamento para la Prosperidad Social http://www.dps.gov.co/Programas_Especiales/FamiliasensuTierra.aspx
- Pueblo en Línea, 23 de julio de 2004 “APDH advierte peligros del Plan Patriota para Ecuador”. Recuperado de www.spanish.peopledaily.com.cn

- Revista Semana, artículo “El Chicharrón de los Baldíos”, 15 de junio de 2013 rescatado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-chicharron-baldios/346489-3>
- Un país que Huye. Desplazamiento y Violencia en una nación fragmentada. UNICEF mayo de 1999 Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/despl/>

FUENTES NORMATIVAS

- Ley 160 de 1994
- Ley 387 de 1997
- Ley 708 de 2001
- Ley 793 de 2002
- Ley 820 de 2003
- Ley 975 de 2005
- Ley 1448 de 2011
- Decreto 951 de 2001

- Decreto 2007 de 2001
- Decreto 2284 de 2003
- Decreto 250 de 2005
- Decreto 4801 de 2011
- Decreto 2715 de 2013

DOCUMENTOS DEL CONSEJO DE POLITICA ECONÓMICA Y SOCIAL – CONPES

- CONPES 2804 de 1995
- CONPES 2924 de 1997
- CONPES 3057 de 1999
- CONPES 3115 de 2001
- CONPES 3400 de 2005
- CONPES 3616 de 2009
- CONPES 3712 de 2011

FUENTES JURISPRUDENCIALES

- Sentencia T-227 de 1997
- Sentencia SU-1150 de 2000
- Sentencia T-1635 de 2000
- Sentencia T-258 de 2001
- Sentencia T-327 de 2001
- Sentencia T-098 de 2002
- Sentencia T-268 de 2003
- Sentencia T-339 de 2003
- Sentencia T-602 de 2003
- Sentencia T-603 de 2003
- Sentencia T-645 de 2003
- Sentencia T-669 de 2003
- Sentencia T-721 de 2003

- Sentencia T-790 de 2003
- Sentencia T-795 de 2003
- Sentencia T-025 de 2004
- Sentencia T-419 de 2004
- Sentencia T-068 de 2010
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, 22 de enero de 2009, radicación número 1930, número único 11001-03-06-000-2008-00083-00
- Corte Constitucional Auto 008 de 2009, numeral 94

[DOCUMENTO TESIS DEFINITIVO \(ULT VERSION\).docx](#)